



*Dipartimento di GOVERNO E POLITICHE
Cattedra di STUDI STRATEGICI*

**L'USO DELLO STRUMENTO MILITARE:
IL MODELLO ITALIANO**

RELATORE

Prof. Germano Dottori

CANDIDATO

Francesco Braneschi

Matr. 630182

CORRELATORE

Prof. Raffaele Marchetti

ANNO ACCADEMICO: 2018/ 2019

Indice

Indice	3
Introduzione	6
Capitolo I	
<i>Norme costituzionali e altre fonti</i>	8
1.1 Dopo il Secondo conflitto mondiale: il Trattato di pace di Parigi	
1.2 L'articolo 11: il ripudio della guerra e le limitazioni di sovranità	
1.2.1 <i>L'articolo 11, primo comma: tra principio pacifista ed esigenze di difesa</i>	
1.2.2 <i>Il concetto di guerra e la proposta di neutralità</i>	
1.2.3 <i>L'articolo 11, secondo comma: le limitazioni alla sovranità e l'inserimento nell'ordinamento internazionale</i>	
1.2.4 <i>La riconsiderazione dell'articolo 11</i>	
1.3 L'articolo 78: la deliberazione parlamentare dello stato di guerra	
1.3.1 <i>Il rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo: "Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari"</i>	
1.3.2 <i>La forma della delibera sullo stato di guerra</i>	
1.3.3 <i>Lo stato di guerra e la sospensione dei diritti</i>	
1.3.4 <i>Il conferimento dei poteri necessari al Governo</i>	
1.4 L'articolo 87, comma IX: la dichiarazione dello stato di guerra, il ruolo del Presidente della Repubblica ed il Consiglio Supremo di Difesa.	
1.4.1 <i>La dichiarazione dello stato di guerra</i>	
1.4.2 <i>Il Presidente della Repubblica ed il comando delle Forze armate</i>	
1.4.3 <i>Il Consiglio Supremo di Difesa e la Legge 28 luglio 1950, n.624</i>	
1.5 L'insufficienza costituzionale e le fonti sub-costituzionali	
1.5.1 <i>La Commissione per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impegno delle Forze armate</i>	
1.5.2 <i>La Legge 23 agosto 1988 n. 400: Disciplina delle attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>	
1.5.3 <i>La Legge 18 febbraio 1997, n.25: Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della difesa</i>	
1.5.4 <i>La risoluzione della Commissione Difesa della Camera dei Deputati 7-01007 del 16 gennaio 2001 (Risoluzione Ruffino)</i>	
1.5.5 <i>La Legge 21 Luglio 2016 n.145: Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali</i>	

1.5.6 *Gli strumenti giuridici particolari: i “decreti cassetto”, i bandi militari ed il codice penale militare di guerra*

1.5.7 *Le regole d’ingaggio*

Capitolo II

Brevi cenni sullo strumento militare nel contesto internazionale **90**

2.1 Il sistema delle Nazioni Unite

2.2 La mancata attuazione del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite ed il sistema dell’Alleanze

2.3 La partecipazione dell’Unione Europea al sistema di gestione delle crisi internazionali

Capitolo III

Come l’Italia usa la forza **117**

3.1 Il quadro generale

3.2 Libano 1982-1984

3.2.1 Missione Libano 1

3.2.2 Missione Libano 2

3.2.3 Missione Unifil: la prima fase

3.2.4 Missione Unifil, seconda fase: l’Operazione Leone 2006

3.3 Albania 1997

3.3.1 L’operazione Alba ed i precedenti

3.4 Il primo contributo italiano nel Golfo: la Missione Golfo (1987-1988)

3.5 L’Operazione Desert Storm

3.5.1 La partecipazione italiana con l’Operazione Golfo 2, l’Operazione Locusta ed Ace Guard (1990-1991)

3.6 L’intervento in Somalia (1992-1994)

*3.6.1 L’Operazione Ibis: il battesimo del fuoco*153

3.7 Le operazioni nei Balcani Occidentali164

*3.7.1 La Bosnia – Erzegovina e l’operazione Deliberate Force 1995*164

*3.7.2 Il Kosovo e l’operazione Allied Force 1999*168

3.8 Afghanistan 2001180

*3.8.1 Il contributo italiano nell’Operazione Enduring Freedom e l’Operazione Nibbio*182

*3.8.2 La partecipazione dell’Italia alla International Security Assistance Force (Isaf)*187

3.8.3 La Missione Resolute Support

3.9 La guerra in Iraq e la non belligeranza dell’Italia

3.9.1 L’Operazione Antica Babilonia (2003-2006)

3.9.2 Prima Parthica, Praesidium e Centuria

3.10 Libia 2011

3.10.1 Le operazioni militari italiane in Libia

3.11 Gli interventi a favore del Vaticano: Mozambico, Timor Est, Sudan.

Conclusioni	219
Bibliografia	228
Sintesi	256

Introduzione

I recenti eventi geopolitici, verificatisi nel 2019, hanno portato nuovamente alla ribalta dei media nazionali l'impegno italiano nei maggiori teatri di guerra, basti pensare al recentissimo attentato in Somalia del 30 settembre o a quello in Iraq del 10 novembre scorso.

Solo negli ultimi trent'anni la partecipazione dell'Italia alle missioni militari ha assunto una notevole importanza sia dal punto di vista del numero di operazioni, sia sotto il profilo del numero di uomini, mezzi e risorse impiegati in relazione all'articolazione e alla complessità degli interventi.

Nascono dunque spontanee le domande circa i motivi che hanno condotto ad un così consistente impegno, che vede l'Italia schierarsi al fianco delle maggiori potenze in molte azioni ad alto rischio. Per rispondere ad alcuni di questi quesiti, questo elaborato analizza il modello italiano dell'impiego dello strumento militare all'estero, partendo dall'ambito normativo per arrivare all'utilizzo della forza nei casi concreti.

L'obiettivo è quello di delinearne le caratteristiche principali anche allo scopo di verificare l'esistenza o meno di una linea strategica italiana a monte del ricorso allo strumento militare nazionale

La tesi, seguendo un approccio interdisciplinare teorico e critico, si sviluppa in tre capitoli.

Nel primo sono analizzate le disposizioni costituzionali dettate dagli articoli 11, 78 ed 87, che rispettivamente trattano il ripudio della guerra ed i limiti alla sovranità, la deliberazione parlamentare dello stato di guerra ed infine il ruolo del Presidente della Repubblica con la dichiarazione dello stato di guerra, il tutto con particolare riferimento ai limiti imposti da essi alla libertà d'azione dello Stato. Viene quindi esaminato l'iter che ha portato all'adozione della legge quadro sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, andando a colmare la lacuna più importante del modello italiano.

Nel secondo è sinteticamente trattata l'evoluzione dello strumento militare nel contesto internazionale ed i limiti derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle organizzazioni come l'Onu, la Nato e l'Unione Europea. Sono quindi considerate le norme del diritto internazionale rilevanti sebbene solo nei loro tratti generali, in modo da delineare le procedure decisionali e le istituzioni competenti in cui sono state assunte

le deliberazioni riguardanti le principali missioni.

Nell'ultimo capitolo infine sono trattati i singoli casi dagli anni '80 ai giorni nostri in cui l'Italia ha impiegato la forza all'estero, descrivendo le modalità e le finalità con le quali ha operato. Si parte dalla missione Libano 1 per arrivare ai più recenti e lunghi interventi come quelli in Afghanistan ed in Iraq, introdotti da un breve excursus storico che è servito a contestualizzarli. Segue quindi la descrizione degli interventi con alcuni riferimenti anche ai momenti salienti dei dibattiti parlamentari che hanno accompagnato queste missioni.

Nella conclusione si evincono quali sono le caratteristiche del modello italiano con riferimento alle norme che lo disciplinano, alle sue applicazioni nel campo umanitario, in quello strettamente militare ed infine all'aspetto strategico, non tralasciando le carenze e gli aspetti positivi che delineano l'italian way of war.

Capitolo I

Norme costituzionali e altre fonti

1.1 Dopo il Secondo conflitto mondiale: il Trattato di pace di Parigi

Non si possono capire a pieno le limitazioni imposte dalla nostra Costituzione se non si analizza prima il contesto in cui è stata scritta. Uno dei tanti fattori che ha influenzato la stesura degli articoli concernenti la tematica presa in esame è stato proprio il Trattato di pace di Parigi¹.

A seguito della fine della Seconda guerra mondiale, ai paesi sconfitti non venne concessa l'autonomia negoziale, potendo solo presentare il proprio punto di vista sulle questioni più importanti. A riguardo, in Italia, vi furono diverse opinioni che portarono a delle divergenze tra i vertici politici ed i vertici militari nazionali. Mentre i primi miravano a recuperare la piena sovranità cercando di evitare i controlli sulle clausole militari, i secondi preferivano mantenere integre le forze già esistenti e permettere un controllo approfondito da parte degli alleati. Le forti limitazioni volute dalla Gran Bretagna e le richieste pressanti di Urss e Francia, costrinsero i diplomatici ad astenersi dalla definizione dei livelli entro i quali si sarebbero formate le nuove Forze Armate.

A seguito della sessione di Londra del settembre 1945, lo stesso De Gasperi chiese agli stati maggiori di presentare dei progetti sotto forma di memorandum. Alla richiesta risposero il generale Raffaele Cadorna, che propose un esercito di dimensioni ridotte ma di qualità elevata, l'ammiraglio Raffaele De Courten che, nell'intento di salvare le navi, propose una cessione del naviglio in eccesso a favore di un "esercito internazionale" dell'Onu, ed infine il Capo di Stato Maggiore, generale Claudio Trezzani che presentò delle cifre concrete². L'incontro di tutti i punti di vista dei vertici militari venne presentato al Consiglio dei Cinque Grandi sotto forma di tre memorandum, ognuno

¹ I Progetti dei Trattati di pace che riguardavano, oltre all'Italia, altri 4 paesi dell'ex Asse furono preparati da parte del Consiglio delle Cinque potenze vincitrici in due sessioni, una svolta a Londra, tra l'11 settembre ed il 2 ottobre 1945, ed una a Parigi tra il 25 aprile ed il 12 luglio 1946. I progetti vennero inoltre esaminati dalla Conferenza dei Ventuno convocata a Parigi dal 29 luglio al 15 ottobre 1946.

² Minimo 150 mila uomini da ripartire ed impiegare per le forze mobili e per quelle di guardia alle frontiere.

dedicato a ciascuna Arma³.

La risposta degli alleati fu ben lontana dalle aspettative italiane, con la conseguenza che la nuova Repubblica Italiana avrebbe subito le pesanti condizioni imposte dal Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947⁴, il quale, oltre a sancire la sconfitta dell'Italia, pose importanti restrizioni a carattere generale nell'ambito militare.

Queste restrizioni riguardarono tutti i settori della Difesa, prevedendo limiti di organico per quanto riguarda l'Esercito, il quale non avrebbe potuto superare i 185 mila effettivi totali, ai quali andavano aggiunti 65 mila carabinieri. I suoi compiti furono ristretti esclusivamente all'ambito interno, prevedendo la difesa locale delle frontiere e la difesa antiaerea⁵. La Marina ebbe le unità ridotte a quanto previsto dall'allegato XII A oltre alla rinuncia di unità siluranti e sommergibili, mentre le restanti unità dovettero essere messe a disposizione delle Potenze vincitrici⁶ secondo quanto previsto dall'allegato XII B⁷.

Infine, secondo quanto riportato nella sezione V, l'Aeronautica vide ridotta la propria flotta aerea a 350 unità aeromobili tra caccia, apparecchi da ricognizione e da trasporto e 25 mila uomini⁸. Anche in quest'ultimo caso vennero specificati i compiti di

³ L'esercito chiedeva almeno 236 mila uomini suddivisi in 5 divisioni mobili, 11 brigate miste e diverse forze di copertura terrestre e marittima. L'Aeronautica chiedeva 358 aerei da combattimento di cui 196 caccia, 96 ricognitori e 64 idrovolanti. La Marina infine chiedeva 100 mila tonnellate di naviglio senza contare le corazzate. Dati tratti da Virgilio Ilari, *Storia militare della prima repubblica 1943- 1993*, Casa Editrice Nuove Ricerche, p. 18.

⁴ Venne firmato il 10 febbraio dal plenipotenziario Meli Lupi di Soragna, presentato alla Costituente da Carlo Sforza il 27 giugno, approvato dalla Commissione competente il 15 luglio con 13 voti a favore e 10 contrari, ratificato dall'Assemblea costituente il 31 luglio con 362 voti a favore, 68 contrari e 80 astenuti ed entrato in vigore il 15 settembre.

⁵ Trattato di pace con l'Italia, sezione IV- restrizioni imposte all'Esercito italiano:

Articolo 61: Gli effettivi dell'Esercito italiano, compresa la guardia di frontiera, saranno limitati a 185.000 uomini, comprendenti le unità combattenti, i servizi ed il personale di comando e a 65.000 carabinieri. Ciascuno dei due elementi potrà tuttavia variare di 10.000 uomini, purché gli effettivi totali non superino i 250.000 uomini. L'organizzazione e l'armamento delle forze italiane di terra, e la loro dislocazione nel territorio italiano dovranno essere concepiti in modo da soddisfare unicamente compiti di carattere interno, di difesa locale delle frontiere italiane e di difesa antiaerea.

Articolo 62: Il personale dell'Esercito italiano in eccedenza agli effettivi autorizzati dall'articolo 61 di cui sopra, dovrà essere smobilitato entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente Trattato.

Articolo 63: Nessun personale che non sia quello incorporato nell'Esercito italiano o nell'Arma dei Carabinieri potrà ricevere alcuna forma di istruzione militare, secondo la definizione datane nell'Allegato XIII B.

⁶ Gli Stati Uniti rinunciarono alla propria quota grazie all'intervento dell'ammiraglio Maugeri che riuscì a convincere l'ammiraglio Maugeri e l'ambasciatore Dunn a riconoscere gli aiuti offerti dalla Marina durante l'armistizio. La rinuncia britannica venne ottenuta da Carlo Sforza e dal capo di stato maggiore Pecori Giraldi minacciando l'autoaffondamento. La Francia rinunciò a metà delle navi a seguito degli accordi del 14 luglio che mutarono il titolo della consegna da "bottino di guerra" a "riparazioni" per i vari affondamenti causati dall'Italia durante la guerra. L'Urss chiese con insistenza ed ottenne una nave scuola, 2 incrociatori e la corazzata Giulio Cesare ribattezzata che successivamente Novorossijsk, esplose a Sebastopoli il 29 ottobre 1955.

⁷ Si veda la sezione III, restrizioni imposte alla Marina italiana, articoli 56-57-58-59 e gli allegati XII A-B del Trattato di pace con l'Italia.

⁸ Trattato di pace con l'Italia, sezione V- restrizioni imposte all'Aeronautica italiana:

Articolo 64: L'Aeronautica militare italiana, compresa tutta l'Aviazione per la Marina, dovrà essere

ordine interno, difesa del territorio e controllo delle frontiere. Vennero inoltre previste la demolizione di fortificazioni ed installazioni militari lungo le frontiere con Francia e Jugoslavia ed infine la smilitarizzazione della Sicilia, della Sardegna, di Pantelleria, delle Isole Pelagie e di Pianosa.

Per quanto riguarda la smilitarizzazione dei confini, doveva essere realizzata entro i 20 km dalle nuove frontiere. Oltre queste restrizioni di carattere militare, l'Italia dovette cedere, "rinunciando a ogni diritto e titolo", i possedimenti territoriali in amministrazione provvisoria sino alla decisione dei vincitori.

L'Italia s'impegnò a riconoscere l'indipendenza dell'Etiopia e ad annullare o modificare eventuali convenzioni stipulate con essa. Nonostante le successive decisioni confermassero la fine dell'impero coloniale italiano, nel 1949 le Nazioni Unite affidarono per dieci anni all'Italia la tutela della Somalia, tramite uno speciale protettorato gestito dall'Afis (Amministrazione fiduciaria italiana sulla Somalia)⁹. Vennero ceduti anche alcuni privilegi extraterritoriali in Cina ed anche l'Albania, alla quale fu riconosciuta l'indipendenza. Dal punto di vista delle frontiere e delle mutilazioni territoriali, esse risultarono nulle per quanto riguarda il confine a nord mentre ad occidente, al confine con la Francia, vi furono rettifiche per circa 800 km². Le perdite più grosse si ebbero ad oriente, dove vennero ceduti 8 mila km² abitati da circa 800 mila abitanti tra italiani e slavi.

A queste restrizioni bisogna aggiungere le clausole economiche e le riparazioni che ammontarono a diversi milioni di dollari e di oro nei confronti della Jugoslavia, della

limitata ad una forza di 200 apparecchi da caccia e da ricognizione e di 150 apparecchi da trasporto, da salvataggio in mare, da allenamento (apparecchi-scuola) e da collegamento. Nelle cifre predette sono compresi gli apparecchi di riserva. Tutti gli apparecchi, fatta eccezione per quelli da caccia e da ricognizione, dovranno essere privi di armamento. L'organizzazione e l'armamento dell'Aeronautica italiana e la relativa dislocazione sul territorio italiano dovranno essere concepite in modo da soddisfare soltanto esigenze di carattere interno di difesa locale delle frontiere italiane e di difesa contro attacchi aerei. L'Italia non potrà possedere o acquistare apparecchi concepiti essenzialmente come bombardieri e muniti dei dispositivi interni per il trasporto delle bombe.

Articolo 65: Il personale dell'Aeronautica militare italiana, compreso quello dell'Aviazione per la Marina, dovrà essere limitato ad un effettivo totale di 25.000 uomini, comprendente il personale combattente, i comandi ed i servizi.

Nessun altro personale, che non sia quello incorporato nell'aeronautica militare italiana, potrà ricevere qualsiasi forma di istruzione aeronautica militare, secondo la definizione datane nell'Allegato XIII B.

Articolo 66: Il personale dell'Aeronautica militare italiana in eccedenza agli effettivi autorizzati dall'articolo 65 di cui sopra, dovrà essere smobilitato entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente Trattato.

⁹ L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite affidò infatti all'Italia una speciale tutela fiduciaria sulla Somalia, mediante il trusteeship system, per accompagnarla nel difficile cammino verso la sua futura indipendenza. I compiti che il mandato internazionale affidava all'Italia erano molti e tutti estremamente complessi: dalla formazione di una classe politica e amministrativa adeguata alla preparazione di un esercito moderno ed efficiente, dal risanamento economico alla costruzione di infrastrutture per i trasporti, dall'ambito sanitario al campo dell'istruzione. L'amministrazione fiduciaria italiana sulla Somalia (Afis) divenne operativa il primo aprile del 1950 e si concluse il primo luglio del 1960, quando l'ex Somalia italiana e il Somaliland britannico si unirono per dare vita alla nuova repubblica somala.

Grecia, dell'Unione Sovietica, dell'Etiopia e dell'Albania. Anche le perdite territoriali causarono ingenti problemi dal punto di vista economico, dato che al loro interno vi erano numerosi complessi industriali, miniere di carbone ed altri metalli importanti per la nostra industria. Curiosa fu la reazione dell'opinione pubblica, che inizialmente seguì con attenzione le trattative con le potenze vincitrici.

Le azioni del governo, i viaggi all'estero dei rappresentanti per trattare le condizioni e gli esiti furono quotidianamente riportati dalle maggiori testate giornalistiche. Tuttavia con il passare del tempo e con l'avanzare delle fasi della trattativa, le notizie che giunsero mostrarono la posizione sfavorevole dell'Italia tanto che le richieste di modifica delle condizioni furono puntualmente ignorate.

Cominciò a farsi strada la consapevolezza che, nonostante questa tappa fosse essenziale per il suo ingresso nella vita internazionale come soggetto pienamente sovrano, l'Italia non avrebbe potuto più essere considerata una grande potenza e forse sperimentato difficoltà anche nel farsi considerare come una media potenza al pari delle altre nazioni europee. Solo successivamente all'autorizzazione alla ratifica si assistette ad un cambio di direzione da parte delle potenze vincitrici, che cominciarono ad aprirsi ad una revisione, in primis dal punto di vista economico.

Gli stessi Stati Uniti decisero di temperare le sanzioni economiche che avrebbero potuto indebolire l'Italia. La Gran Bretagna fu più restia, dato il suo interesse a mantenere la supremazia all'interno del Mediterraneo, appena temperata da una considerazione dell'importanza di un possibile recupero economico italiano. Seguì tutta una serie di intese e di accomodamenti successivi, che portarono ad accantonare le limitazioni economiche anche in vista del successivo piano Marshall. Fu infatti con il Programma di aiuti militari della Nato e con l'inizio dei negoziati sulla Comunità Europea di Difesa che cominciarono a porsi le condizioni politiche per avviare una revisione concreta del Trattato di Pace.

Si arrivò così alla Dichiarazione tripartita del 26 settembre 1951, con la quale si rese evidente la disponibilità delle maggiori potenze occidentali a ricevere una richiesta di revisione delle condizioni e delle restrizioni militari del Trattato da parte dell'Italia. L'8 dicembre 1951 l'Italia chiese di riconoscere il mutamento delle condizioni e delle clausole politico-militari. La posizione italiana venne accolta dai paesi firmatari ed il seguente 8 febbraio 1952 il governo annunciò la decadenza delle clausole militari con l'intenzione di avviare un programma di riarmo.

A seguito di questo interesse attivo nei confronti delle vicissitudini del Trattato seguì una sorta di "blackout di memoria". I motivi furono vari, dalla presa di coscienza

del reale valore della presenza italiana nello scenario internazionale agli eventi che portarono allo scontro dei due blocchi contrapposti di alleanze, fino ai fattori socio-politici.

Furono proprio questi ultimi a prevalere, dato che si volle ricreare uno scenario ottimistico basato sulla ricostruzione economica, anche per evitare l'accentuazione di fratture che ancora risultavano aperte all'interno della società. Preoccupava soprattutto il ritorno della nuova corrente nazionalista che poteva trovare nelle condizioni sfavorevoli poste dal Trattato di pace un buon punto di partenza per le proprie politiche che davano voce alla delusione e alla rabbia di migliaia di cittadini. Quindi rimarcare e celebrare l'importanza del Trattato poteva risultare troppo pericoloso.

Il Costituente italiano adeguò le disposizioni della nuova Costituzione al fine di favorire il reinserimento dell'Italia a livello internazionale. Nonostante i concetti di pace e di guerra fossero contrapposti, essi vennero inseriti entrambi in Costituzione nell'articolo 11 il quale, oltre a bandire la guerra offensiva tramite il divieto di aggressione e di un suo uso nelle controversie sia politiche che giuridiche (dunque sia per far valere un proprio interesse legittimo che per far valere un diritto soggettivo), permette le necessarie limitazioni della sovranità affinché si favorisca l'affermazione di un ordinamento basato su pace e giustizia.

Fabio Grassi Orsini ritiene a questo riguardo che l'adozione di queste disposizioni fosse strumentale ad onorare il Trattato di pace oltre a favorire la riabilitazione dello Stato italiano nello scenario internazionale. Ed effettivamente questa ipotesi sembra avere delle basi solide, basti pensare che delle analoghe disposizioni sono previste all'interno della Costituzione Giapponese e della Legge Fondamentale tedesca¹⁰.

¹⁰ La Costituzione giapponese del 1946, al suo articolo 9 posto all'interno dei principi fondamentali, crea una relazione diretta tra il mantenimento della pace e la rinuncia perpetua sia alla guerra sia all'uso della forza come strumento di risoluzione delle controversie. Dunque un indirizzo radicale che non solo enuncia il principio pacifista ma va ben oltre con l'imposizione del divieto del mantenimento di una organizzazione statale della forza armata. Infatti esso afferma: "Aspirando sinceramente ad una pace internazionale basata sulla giustizia e l'ordine, il popolo giapponese rinuncia per sempre alla guerra come diritto sovrano della nazione ed alla minaccia o uso della forza come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. In vista degli obiettivi del paragrafo precedente, forze di terra, di mare e dell'aria non saranno mai allestite, così come qualsiasi altro potenziale bellico. Il diritto di belligeranza dello Stato non sarà riconosciuto".

La legge fondamentale tedesca del 1949 stabilisce nel preambolo l'impegno pacifista mentre all'articolo 26.1 stabilisce l'incostituzionalità di qualunque strumento e atto diretto ad un'aggressione nei confronti di altri stati. Importante risulta essere anche l'articolo 24 nel quale viene sancita la possibilità di limitazioni alla propria sovranità al fine di favorire un ordinamento pacifico e duraturo in Europa. Dunque il preambolo: "Cosciente della propria responsabilità davanti a Dio e agli uomini, animato dalla volontà di servire la pace del mondo in qualità di membro di eguale diritti in un'Europa unita, il popolo tedesco ha adottato, in forza del suo potere costituente, questa Legge fondamentale. Mentre l'articolo 24: "La Federazione può trasferire con legge diritti di sovranità a organizzazioni internazionali. Qualora ai Länder spetti l'esercizio di competenze statali e l'adempimento di compiti statali, essi possono, con l'assenso del Governo federale, trasferire diritti di sovranità a organizzazioni interregionali trans-frontaliere. Il Bund

1.2 L'articolo 11: il ripudio della guerra e le limitazioni di sovranità

1.2.1 L'articolo 11, primo comma: tra principio pacifista ed esigenze di difesa

Alla fine della Seconda guerra mondiale il tessuto sociale e l'economia italiana erano sfaldati. Gran parte dell'industria era andata persa nei bombardamenti. Nacque così l'esigenza sottoporre a critica tutti quei valori del passato che avevano portato alla nascita delle situazioni di conflitto scaturite nel XX secolo. Di conseguenza, la guerra che era stata vista come un mezzo di risoluzione delle controversie internazionali cedette il posto al valore della pace, il quale, recepito in diverse Costituzioni, diventò prevalente. Bisognava tener conto che, oltre al secondo conflitto mondiale, l'Italia era rimasta coinvolta in ben 35 anni di conflitti, dalle conquiste coloniali alla guerra di Spagna, per finire all'Africa Orientale.

I milioni di morti e gli orrori della guerra portarono i Costituenti ad elaborare un testo che avesse come linee guida la pace ed il rifiuto della guerra. La loro attività si svolse in un clima in cui erano ancora ben visibili i segni dei bombardamenti sulle città, i quali fecero da monito per il duro lavoro che li aspettava, probabilmente uno dei motivi che portarono ad un accordo unanime tra le diverse forze politiche. Infatti, data l'alta frammentazione delle varie correnti di pensiero, questo tema fu uno dei pochi che riuscì a creare un clima concorde in merito al quale ci furono solo sporadiche opinioni contrarie. Le linee guida che accompagnarono la stesura dell'articolo 11 furono il rifiuto della guerra intesa nei termini che verranno spiegati di seguito, oltre al fatto che si volle dimostrare la volontà a collaborare ponendo limiti tangibili alla sovranità. L'articolo 11, quindi, assunse un'importanza fondamentale per quanto riguarda il tema bellico, assieme agli articoli 52, 78 e 87. Mario Zagari, deputato alla Costituente per il partito socialista dei lavoratori italiani, che partecipò attivamente alle sedute, in un'intervista¹¹ affermò che l'articolo 11 è una disposizione che assume una “dimensione particolare nella quale l'Italia affronta tutti i grandi problemi che in quel momento gli sono proposti

può, per la tutela della pace, inserirsi in un sistema di sicurezza collettiva reciproca; esso, pertanto, consentirà alle limitazioni della sua sovranità che realizzino e assicurino un ordinamento pacifico e duraturo in Europa e fra i popoli del mondo. Al fine di assicurare la regolazione delle controversie tra gli Stati, la Federazione aderirà a convenzioni costituenti una giurisdizione arbitrale internazionale, generale, universale e obbligatoria.” Ed infine l'articolo 26: “Le azioni che possono turbare la pacifica convivenza dei popoli e intraprese con tale intento, in particolare al fine di preparare una guerra offensiva, sono incostituzionali. Tali azioni devono essere perseguite penalmente. Le armi da guerra possono essere prodotte, trasportate e messe in commercio soltanto con l'autorizzazione del Governo federale. I particolari sono stabiliti da una legge federale.

¹¹ Si veda il video pubblicato su www.raiscuola.rai.it: Articolo 11: *Il rifiuto della guerra. Costituente e Costituzione.*

e gli sarebbero stati proposti nell'avvenire". Esso recita:

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali;

Consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo

L'articolo 11 si pone tra le norme programmatiche, dette anche di scopo: ciò significa che stabilisce dei fini da perseguire, attribuendo agli organi costituzionali la facoltà di scegliere i mezzi ritenuti più idonei. La stessa posizione, ovvero tra le prime dodici disposizioni dette Principi Fondamentali che rappresentano il fondamento su cui poggiano tutte le altre norme dell'ordinamento, fa capire l'importanza del significato di questo articolo. Quello che più interessa da questa breve introduzione è che essendo inserito tra i Principi Fondamentali, l'articolo 11 gode della caratteristica principale loro attribuita, ovvero la non sottoponibilità al processo di revisione.

Un dibattito si è aperto sul significato di tale norma. Parte della dottrina ha valutato l'articolo 11 come una semplice enunciazione, volta a delineare una linea di politica estera priva di valore giuridico. Altri studiosi hanno invece fatto risaltare il carattere programmatico che individua una linea di sviluppo senza efficacia diretta e quindi suscettibile di essere applicata tramite disposizioni successive. L'ultima, che essenzialmente è quella prevalente, anche se non esente da critiche¹², attribuisce alla disposizione un significato precettivo rivolto agli organi costituzionali al legislatore.

Da una sua attenta lettura si può notare come i termini pace e guerra, nonostante siano antitetici, vengano richiamati entrambi. Nel primo comma infatti vi è un esplicito riferimento al principio pacifista tramite la locuzione "l'Italia ripudia la guerra". "La guerra ripudiata è quella di aggressione come pure quella da utilizzare per la soddisfazione di interessi nazionali in alternativa al ricorso a soluzioni negoziate"¹³.

Principio che comunque non deve essere inteso in maniera radicale, nonostante una prima lettura possa far pensare ad una negazione totale di un possibile rapporto

¹² Le critiche si fondano esclusivamente sulla praticità della disposizione. Infatti c'è chi fa notare la difficoltà di dare una concreta esecuzione data la difficoltà derivante dalla distinzione tra guerra di aggressione e guerra difensiva per non aggiungere tutte le nuove modalità di violenza che sono sorte negli ultimi anni. Altre critiche fanno notare l'assenza di una vera e propria sanzione in caso di una sua violazione. Entrambe queste critiche rafforzerebbero la teoria che il principio pacifista abbia semplicemente un senso morale e quindi sia priva di valore giuridico.

¹³ Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione, Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2004, p. 49.

conflittuale, ma sottoponibile a determinate deroghe come ad esempio l'autorizzazione ad un possibile conflitto difensivo. Tant'è che la stessa Costituzione prevede nei successivi articoli 78 ed 87 le procedure ed i poteri relativi alla dichiarazione dello stato di guerra sempre riconducibili ai casi previsti nell'articolo 11.

Importante risulta essere il termine "ripudia", che non fu scelto a caso. Inizialmente venne scelto il termine "condanna" che però venne accantonato dato il suo valore etico prevalente rispetto a quello giuridico-politico.

Successivamente, la Commissione dei 75 scrisse nella bozza dell'articolo: "Lo Stato rinuncia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli"¹⁴. Tuttavia la parola "rinuncia" non convinse alcuni Costituenti che la interpretarono come una punizione, un peso eccessivo per la libertà di azione dello Stato.

Quindi un gruppo di costituenti tra i quali lo stesso Mario Zagari, propose una modifica dell'articolo 11 primo comma, sostenendo che il termine "rinuncia" sembrava portare alla rinuncia di un bene, ovvero la guerra, che effettivamente appartenesse allo Stato. In seno all'Assemblea scaturì un dibattito nel quale solo due membri si opposero al nascente articolo¹⁵. L'obiettivo, invece, di coloro che sostenevano la tesi del ripudio

¹⁴ Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione, Articolo 4: "L'Italia rinunzia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizione di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad una organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra i popoli".

Relazione del Presidente della Commissione, Presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947: La costituzione, dopo aver affermato il concetto della sovranità nazionale, intende inquadrare nel campo internazionale la posizione dell'Italia: che dispone il proprio ordinamento giuridico in modo da adattarsi automaticamente alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Rinnegando recisamente la sciagurata parentesi fascista l'Italia rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli. Stato indipendente e libero, l'Italia non consente, in linea di principio, altre limitazioni alla sua sovranità, ma si dichiara pronta, in condizioni di reciprocità e di eguaglianza, a quelle necessarie per organizzare la solidarietà e la giusta pace fra i popoli. Contro ogni minaccia di rinascenza nazionalismo, la nostra costituzione si riallaccia a ciò che rappresenta non soltanto le più pure tradizioni ma anche lo storico e concreto interesse dell'Italia: il rispetto dei valori internazionali.

¹⁵ Il deputato del Fronte dell'uomo qualunque, Russo-Perez, il quale affermò che fosse inutile una disposizione del genere dato lo stato in cui versava l'Italia come nazione disarmata, infatti nella seduta pomeridiana del 14 marzo 1947 affermò: "In fondo, volevo dire questo: che per quanto teoricamente possa apparire facile discernere le guerre giuste dalle guerre ingiuste, praticamente tutte le guerre vinte sono giuste e tutte le guerre perdute sono ingiuste. Quindi, rinunciamo a questo articolo, tanto più che è ridicolo che noi, nazione disarmata, con un esercito ridotto soltanto ai limiti di una forza di polizia, senza navi da guerra, senza fortezze, senza bomba atomica, facciamo affermazioni del genere. Lasciamole fare alle nazioni satolle; noi possiamo farne a meno. Anche perché, onorevoli colleghi di questa Assemblea, in quell'ignobile «ordine» di pace, se voi lo rileggete articolo per articolo, troverete dieci volte la frase «l'Italia rinunzia», che non corrisponde a nessun atto di volontà del popolo italiano. «L'Italia rinunzia» dieci volte; «l'Italia riconosce» quattordici volte! Allora il Governo presieduto dall'onorevole De Gasperi ha creduto di firmare sotto l'imperio della coazione; accettare, allora, quella parola, «rinunzia», è stata una necessità; adesso sarebbe una viltà.";

Il deputato Nitti dell'Unione Democratica Nazionale affermò che nessun paese serio avrebbe inteso il ripudio della guerra come strumento di conquista oltre al fatto che sarebbe stato inutile ribadire questo principio data la debolezza della nazione. Infatti, nella seduta pomeridiana del 18 marzo 1947 affermò:

era quello di chiudere la parentesi dell'epoca fascista oltre ad esprimere un diretto richiamo e collegamento ad altre costituzioni vigenti¹⁶. Il termine ripudia venne dunque accettato dal Presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini, il quale nel suo discorso accolse con favore la modifica e ne spiegò i motivi della scelta¹⁷.

Analizzata la scelta del termine ripudia e continuando a leggere l'articolo, troviamo successivamente il sostantivo "guerra" il quale anch'esso è stato oggetto di un dibattito in Assemblea nel quale sono state presentate diverse formule.

La prima sosteneva la ripresa della formula "guerra come strumento di politica internazionale" estrapolata dall'articolo 1 del patto Briand-Kellog del 1928¹⁸, ma non

"Vorrei poi che anche scomparisse l'articolo 4, il quale proclama che l'Italia rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli. Ditemi, o signori, in quale Costituzione di Paese serio nel mondo esiste questo principio? Nella Costituzione bolscevica, no; nella Costituzione inglese, no; nella Costituzione americana, neppure; perché volete dunque rinunciare così solennemente a cose che, sapete bene, non possiamo fare? Ma non farà ridere all'estero l'idea che noi, che siamo sotto il dominio di fatto di altri popoli, e siamo ora deboli e inermi, ci prendiamo il lusso di darci per primi questa specie di obbligo morale, che non vogliamo la guerra di conquista? Vinti e umiliati ora ingiustamente, vogliamo darci il lusso di rinunciare a guerre e a conquiste? Tutto ciò mi fa ricordare quanto male fanno queste affermazioni di vanagloria. Il ridicolo è in Italia contagioso. Dalla Cina alcuni mesi fa, mi fu mandata la fotografia di una dichiarazione, pubblicata da un giornale cinese, (il North China Daily News) che il diplomatico che rappresentava l'Italia credette di fare, arrivando in Cina. Egli si proponeva di rassicurare i cinesi che l'Italia non ha mire imperiali, e che non vuole territori in Cina. Se i cinesi non fossero gialli per la loro razza, credo che diventerebbero gialli per eccesso di ilarità. Noi facciamo queste affermazioni ridicole con la Cina, che è uno dei quattro grandi che devono decidere di noi? E un nostro diplomatico si concede il lusso di dichiarare che noi non pensiamo ad avere alcun pezzo del territorio cinese, che l'Italia non ha mire imperiali! Credete che ciò non esponga all'ilarità? Queste cose cui noi rinunziamo, queste cose che non possiamo fare, ma a cui rinunziamo, non contribuiscono certo alla nostra serietà nel mondo. Noi dobbiamo mantenerci nel campo della realtà; non dare alcun esempio di vanità ridicola. Il fascismo ci aveva abituato a queste concezioni irreali, quando, nei suoi progetti, conquistava e divideva il mondo. Noi non abbiamo la possibilità di rinunciare, per molti anni, ad alcuna guerra e ancor più ad alcuna conquista, in quanto non abbiamo la possibilità di farne. Perché assumiamo queste forme ridicole di rinuncia che non sono da noi? La cosa che rende triste è la vanità senza forza. Non diamo questo esempio di poca serietà e soprattutto di poca energia morale. Noi non dobbiamo rinunciare a niente, tanto più se non possiamo fare alcuna delle cose a cui diciamo di rinunciare. Prendiamo dunque quello che è reale e limitiamoci a rimanere nei limiti della nostra reale situazione".

¹⁶ Soprattutto dopo la Seconda guerra mondiale, attraverso una reazione nei confronti dei violenti eventi bellici, sono stati adottati, in diversi ordinamenti, testi simili al nostro articolo 11. Basti pensare alla costituzione francese del 27 ottobre 1946 che nel suo preambolo riporta: "La Repubblica francese... non intraprenderà alcuna guerra per scopi di conquista e non impiegherà mai le sue forze contro la libertà di alcun popolo. A condizioni di reciprocità, la Francia consente alle limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione e alla difesa della pace".

¹⁷ Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, seduta pomeridiana del 24 marzo 1947: "Si tratta anzitutto di scegliere fra alcuni verbi: rinuncia, ripudia, condanna, che si affacciano nei vari emendamenti. La Commissione, ha ritenuto che, mentre «condanna» ha un valore etico più che politico-giuridico, e «rinuncia» presuppone, in certo modo, la rinuncia ad un bene, ad un diritto, il diritto della guerra (che vogliamo appunto contestare), la parola «ripudia», se può apparire per alcuni richiami non pienamente felice, ha un significato intermedio, ha un accento energico ed implica così la condanna come la rinuncia alla guerra".

¹⁸ Il Patto Briand-Kellog ebbe come obiettivo principale quello di eliminare la guerra come strumento di risoluzione delle controversie internazionali. Fino al 1939 furono ben 63 gli Stati che depositarono le ratifiche a Washington. La guerra, che era stata considerata fino a quel momento una prerogativa essenziale del principio di sovranità degli Stati, veniva ad essere privata proprio di questa sua caratteristica, e perciò della sua liceità. Per la prima volta, gli Stati rinunciarono a far valere i loro interessi e cedettero il privilegio che era stato loro riconosciuto ab immemorabili. Articolo I: "Le alte parti contraenti dichiarano solennemente in nome dei loro popoli rispettivi di condannare il ricorso alla guerra

venne accettata dal Ruini data l'indeterminatezza della formula¹⁹. L'altra formula proposta fu "guerra di conquista" ma venne ritenuta inadeguata dati i noti precedenti espansionistici avvenuti durante il fascismo²⁰.

Si decise di conseguenza di affiancare le locuzioni "come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli" e "come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali". Con la prima si volle affermare l'impegno di evitare qualunque tipo di conflitto che potesse ledere l'integrità degli altri popoli. Curioso è infatti come in questa espressione si parli di popoli e non di Stati. In questo modo, il Costituente pose un ulteriore limite, ovvero quello del divieto dell'uso della violenza armata non solo nei confronti di entità statali ma anche nei confronti, ad esempio, di un movimento di liberazione nazionale e dunque di un'entità non organizzata in forma statale. "L'articolo in oggetto, cioè, contempla non solo i conflitti armati interstatuali ma anche quelli internazionali"²¹. Comunque questa interpretazione è stata posta a dura critica dal momento che, secondo il combinato disposto degli articoli 11,78 e 87, può essere oggetto di una dichiarazione di guerra soltanto uno Stato e non un popolo.

Con la seconda, invece, il costituente ha voluto rifiutare lo strumento della guerra come mezzo di risoluzione di qualunque tipo di controversie internazionali, sia di tipo politico sia di tipo giuridico. Infatti il ricorso alla guerra è stato vietato nel caso in cui si voglia far prevalere un interesse nazionale come anche nel caso in cui si voglia realizzare un diritto soggettivo. Dunque, vediamo un primo richiamo all'ordine internazionale nel quale l'Italia volle riaffermarsi, anticipatorio del secondo comma riguardante la disposizione presa qui in esame.

1.2.2 Il concetto di guerra e la proposta di neutralità

Conclusa la descrizione generale del primo comma, nasce l'esigenza di soffermarsi sulla definizione del concetto di guerra. Abbiamo visto come l'articolo 11 introduca il ripudio della guerra e quindi applichi in maniera concreta il principio pacifista. È stato, inoltre, fatto notare come questo principio non sia da intendere in maniera assoluta ma

per la risoluzione delle divergenze internazionali e di rinunciare a usarne come strumento di politica nazionale nelle loro relazioni reciproche".

¹⁹ Meuccio Ruini, Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 24 marzo 1947: "Non ci dobbiamo comunque dimenticare che la Costituzione si rivolge direttamente al popolo: e deve essere capita. Parlare di «politica nazionale» non avrebbe un senso chiaro e determinato"

²⁰ L'Articolo 4 del Progetto redatto dalla Commissione dei 75 riportava l'espressione "guerra di conquista".

²¹ Antonio Cassese, articolo 11 Costituzione, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 572.

in via relativa, dato che la guerra è ripudiata solo se è usata come mezzo di risoluzione delle controversie o come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e non come strumento di difesa²² come disposto dagli articoli 78 e 87. Risultò evidente dagli stessi lavori preparatori l'opinione condivisa dalla maggior parte dei Costituenti di evitare un rifiuto incondizionato della guerra che avrebbe potuto mettere in serio pericolo l'integrità e l'indipendenza statale. La conferma si evince proprio dall'articolo 52 nel quale si afferma che "la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino".

È proprio su questo tipo di guerra che sorge il problema concettuale. Bisogna infatti stabilire se la guerra di difesa consentita sia quella disciplinata dal diritto internazionale consuetudinario²³, che prevede sia la legittima difesa in risposta ad un attacco che per prevenirlo, o quella dettata dall'articolo 51 della Carta dell'Onu²⁴ che permetterebbe la legittima difesa solo per respingere un eventuale attacco e non in prevenzione di esso.

La soluzione si può ricavare sia dal fatto che all'epoca l'Italia non era ancora sottoposta ai vincoli dello Statuto dell'Onu sia tramite una lettura dell'articolo 10 nel quale c'è un richiamo al diritto internazionale generalmente riconosciuto. Infatti, al primo comma si legge che: "*l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*". Tale articolo consente, dunque, di adottare automaticamente nel nostro ordinamento le consuetudini internazionali che vigono per tutti gli Stati e che non sono mai state oggetto di trattati internazionali.

Comunque il problema sembra aver trovato un'ulteriore soluzione condivisa dalla maggior parte degli esperti, secondo la quale anche l'articolo 51 dello Statuto dell'Onu sarebbe ormai entrato a far parte del diritto consuetudinario e quindi ricadrebbe nel dettato dell'articolo 10 della Costituzione.

Per concludere, il ricorso alla forza armata sarebbe consentito dalla Costituzione italiana in soli due casi che sono: "l'irrogazione di sanzioni, nella forma di rappresaglie contro altrui illeciti" allorché si tratti di rispondere con azioni limitate ad atti di minore entità e per le quali non è stato ritenuto necessario garantire a livello costituzionale la competenza del Parlamento per la loro deliberazione ed infine la guerra

²² La difesa legittima è un caso di reazione concepita in termini di resistenza alla aggressione che concretizza una situazione sensibilmente diversa dalla guerra in quanto in essa è assente l'*animus bellandi*.

²³ La guerra di difesa è consentita sia per respingere un attacco già in corso che per prevenirlo.

²⁴ Carta delle Nazioni Unite, articolo 51: "Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale".

di legittima difesa atta a respingere una minaccia concreta che possa ledere gravemente la sicurezza e l'esistenza dell'Italia. Risulta dunque come il costituente abbia voluto far prevalere il principio garantista sulle esigenze di difesa dello Stato, ponendo in ogni caso come imprescindibile l'intervento del Parlamento ad esclusione delle rappresaglie.

Tuttavia bisogna riconsiderare il riequilibrio delle due istanze, dato che questo schema potrebbe rivelarsi fatale per la difesa nazionale, visto che l'intervento del Parlamento potrebbe non consentire all'esecutivo di attuare una risposta tempestiva alla minaccia. Dunque, occorre consentire un'applicazione che tenga conto delle esigenze temporali. A questo scopo serve un'ulteriore interpretazione, secondo la quale l'intervento del Parlamento avverrebbe solo per autorizzare un intervento armato nella forma della guerra classica per via dell'importanza della decisione. Ovviamente ciò non preclude un intervento tempestivo e concreto dell'esecutivo qualora si dovesse presentare la necessità. A tale potere dell'esecutivo vengono poste comunque delle limitazioni ed alcune condizioni, a garanzia sia del suo esercizio sia delle prerogative parlamentari: deve essere "giustificato dalla necessità di respingere un attacco armato che viola la sovranità territoriale italiana"; deve essere investito il Parlamento per quanto riguarda la deliberazione o meno dello stato di guerra ai sensi dell'articolo 78 e finché esso non delibera il ricorso alla forza non può ricadere nello jus bellandi.

Al Parlamento viene attribuito un ulteriore potere, che consiste nello stabilire se ci sia stato o meno un abuso di potere da parte dell'esecutivo, potendo giungersi nei casi più gravi a porre in stato d'accusa i ministri responsabili per violazione dell'articolo 11. Secondo questa interpretazione avremmo tre tipi di interventi consentiti: la rappresaglia, la guerra di difesa in senso tecnico ed infine la violenza armata non considerata ai livelli di una guerra vera e propria.

De Vergottini fa notare come in primo luogo si sia data un'interpretazione rigida del concetto di ripudio. Infatti, pur appurando come legittima la guerra difensiva, si è cercato di circoscrivere in maniera più severa possibile l'uso della violenza bellica. Infatti seguendo questo filone, De Vergottini elenca vari casi. Inizialmente sarebbe ammissibile la difesa per respingere un'aggressione, ma non la guerra in senso proprio visto che presupporrebbe l'animus bellandi; sarebbe vietata qualsiasi forma di violenza paragonabile alla guerra ma non considerabile come tale; sarebbe interdetta la guerra contro "altri popoli" e quindi non solo nei confronti di un'entità statale; sarebbe vietata la semplice minaccia dell'uso della forza contemplata dalla Carta delle Nazioni Unite; sarebbe vietata la guerra difensiva preventiva; sarebbe vietata la rappresaglia dato che oltrepasserebbe il concetto di difesa; sarebbe vietata qualsiasi forma di assistenza a Stati

che intraprendono azioni di aggressione tramite concessione di basi, fornitura armi e assistenza tecnica; sarebbero però esclusi i trattati che prevedono il soccorso ad uno Stato alleato aggredito²⁵.

Alternativamente, una parte della dottrina ha inteso il tutto in maniera più estensiva e quindi meno drastica. Coloro che vi si riconoscono attribuiscono maggiore libertà riguardo l'uso della forza nei casi di malfunzionamento delle regole internazionali riguardanti la pace e la sicurezza, permettendo all'Italia di mantenere il diritto di utilizzare tutti gli strumenti utili per la difesa del suo territorio; sarebbe permesso al governo di ricorrere alla rappresaglia in caso di mancanza di tempo per una previa deliberazione del Parlamento; sarebbe consentita la guerra preventiva in caso di minaccia concreta oltre all'uso della forza con propositi meramente dissuasivi; l'Italia potrebbe intervenire direttamente in caso di attentato alla libertà di altri popoli; potrebbe intervenire qualora sia garante della neutralità di uno Stato come ad esempio nel caso di Malta, cosa che è espressamente prevista da un trattato con il quale l'Italia si è impegnata a garantire la neutralità della Repubblica maltese ed infine l'intervento diretto in Stati terzi che minacciano la sopravvivenza di una minoranza o ne applicano lo sterminio, secondo la recente ma controversa dottrina della "Responsability to Protect".

Dunque il ripudio della guerra porterebbe ad un iniziale errore di interpretazione, dato l'erroneo convincimento che implica la negazione radicale delle situazioni conflittuali. Bisogna infatti tener conto che la scelta della pace, oltre ad essere dettata dai passati avvenimenti storici, venne condizionata pesantemente dalla volontà di facilitare il reinserimento dell'Italia nelle maggiori organizzazioni internazionali.

Questo comportò l'accettazione e l'adeguamento allo Statuto delle Nazioni Unite, il quale prevedeva al suo interno il ricorso alla forza armata soltanto in determinati casi che rimanevano lontani dalla tipologia di aggressione nei confronti di altri popoli o come strumento di risoluzione delle controversie.

Non vi fu quindi l'intenzione di includere l'Italia nell'ambito di una possibile neutralizzazione, nonostante fosse stata proposta da parte di alcuni Costituenti²⁶. Infatti "solo il ricorso a uno stato di neutralità internazionale avrebbe potuto escludere in radice l'ipotesi della partecipazione italiana a una guerra internazionale"²⁷. Un possibile

²⁵ Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione, Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2004, p. 55.

²⁶ L'onorevole Cairo presentò, nella seduta del 22 maggio 1947, un emendamento nel quale si afferma che: "La Repubblica, nell'ambito delle convenzioni internazionali, attuerà la neutralità perpetua".

²⁷ Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione, Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2004, p. 39.

ricorso alla neutralità avrebbe istituito un vero e proprio regime giuridico che sarebbe valso sempre e comunque, facendo sì che ci fosse un rifiuto totale della guerra.

Infatti, nel diritto internazionale, uno Stato risulta neutrale allorquando, tramite strumenti costituzionali e/o convenzionali, dichiara la propria estraneità al coinvolgimento in qualunque alleanza costituita in vista della conduzione di qualunque tipo di conflitto, rinunciando dunque completamente al diritto alla guerra e vietando a se stesso il diritto di concedere le proprie basi a Stati terzi.

Per rafforzare la dichiarazione di neutralità serve anche il rispetto di questa volontà da parte degli Stati terzi affinché venga mantenuto tale stato. Questa situazione porterebbe quindi alla “simmetrica rinuncia alla guerra” e dunque ad una certa stabilità nello scenario internazionale.

Si potrebbe dunque affermare che la neutralità avrebbe risposto pienamente al rifiuto tassativo della guerra sancito come principio da parte dei Costituenti, ma avrebbe ostacolato l’ingresso in quel sistema di sicurezza collettiva sorto intorno alle Nazioni Unite, che si stava andando a rafforzare nel secondo dopoguerra. Quindi, ponendo a raffronto il ripudio della guerra e lo stato di neutralità, si ha che la neutralità comporta l’entrata in vigore di uno status giuridico costituito da un complesso di regole cogenti, non derogabili, dal contenuto chiaro ed inequivocabile, mentre il ripudio non ricade all’interno dell’ambito di uno status giuridico basato sull’astensione totale dalla conflittualità. “ Il ripudio è allora un principio costituzionale di indirizzo per la politica degli organi di governo ad un tempo esprimente un valore”²⁸.

1.2.3 L’articolo 11, secondo comma: le limitazioni alla sovranità e l’inserimento nell’ordinamento internazionale

“ La Repubblica...consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

Sul secondo comma dell’articolo 11 si verificò una forte convergenza dei vari partiti politici sia in Prima Sottocommissione che in Assemblea Costituente. Tutti i partiti condividevano il principio democratico e quello pacifista e le proposte si basarono sulla creazione di organismi internazionali, sulla collaborazione tra Stati e, soprattutto, sul

²⁸ Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione*, Nuovi conflitti e sfide alla democrazia, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2004, p. 42.

superamento della sovranità assoluta. Agivano, naturalmente, anche motivi più interni alle fazioni politiche che rispecchiavano i modi di pensare delle varie correnti di riferimento come gli ideali federalisti, marxisti o di stampo cattolico. Importante fu proprio l'intervento del deputato della Democrazia Cristiana, Camillo Corsanego, il quale, nel suo discorso, espresse il suo favore per la creazione di un organismo sovranazionale volto a dirimere le controversie tra Stati, oltre all'accettazione di limitazioni volte alla convivenza pacifica a livello internazionale²⁹.

Analizzando la semantica del secondo comma risaltano due locuzioni. La prima è proprio "*limitazioni di sovranità*", la seconda è "*favorisce le organizzazioni internazionali*". Partendo dalle limitazioni di sovranità, i Costituenti le intesero in senso generico, facendo riferimento ai vincoli ed agli impegni internazionali che l'Italia avrebbe assunto nell'immediato futuro, andando dunque oltre le limitazioni giuridiche comportanti il trasferimento di potestà giuridico-legislative. Il Costituente specificò altresì i casi in cui avvengono tali limitazioni, indicandone due, ovvero a "*condizioni di parità con gli altri Stati*" e "*necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia*".

La prima condizione venne inserita dai Costituenti in previsione dell'ingresso dell'Italia nell'Organizzazione delle Nazioni Unite, nella quale cinque Stati, membri permanenti nel Consiglio di Sicurezza, disponevano comunque del cosiddetto potere di veto, che era una deroga rispetto al principio di eguaglianza tra gli Stati membri.

I Costituenti, a conoscenza di questa peculiarità, auspicarono che l'Italia entrasse a far parte dell'Onu adottando una norma che potesse facilitarne il procedimento d'ingresso. Da questa situazione si può desumere, secondo il giurista Antonio Cassese, che "per il costituente l'assoluta eguaglianza non fosse un requisito essenziale ed indispensabile"³⁰. Il quesito che si può porre riguarda pertanto la natura delle restrizioni e le finalità che esse hanno. Essenzialmente, il comma in questione prescrive che l'Italia si trovi in situazione di parità con gli altri Stati, ma ammette, in caso di adesione ad un

²⁹ Camillo Corsanego, seduta del 3 dicembre 1946, Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione: "Gli sembra infatti opportuno affermare nella Costituzione questo principio dell'autolimitazione della sovranità, in considerazione che quasi tutte le rovine che si sono verificate in questi ultimi tempi, sono dovute alla protervia con cui ogni Stato ha voluto sostenere in modo assoluto, senza limitazioni, la propria sovranità. Se si vuole veramente arrivare ad un lungo periodo di pace tra i popoli, bisogna invece che le Nazioni si assoggettino a norme internazionali che rappresentino veramente una sanzione. Fare una Costituzione moderna che finalmente rompa l'attuale cerchio di superbia e di nazionalismo, e sia una mano tesa verso gli altri popoli, nel senso di accettare da un lato delle limitazioni nell'interesse della pace internazionale e col riconoscere dall'altro un'autorità superiore che dirima tutte le controversie, gli sembra che sarebbe mettere la Repubblica italiana tra i pionieri del diritto internazionale".

³⁰ Antonio Cassese, articolo 11 Costituzione, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 582.

trattato, eventuali deroghe alla parità di trattamento purché esse siano sempre mirate alla promozione e all'attuazione di un ordinamento basato sulla pace e sulla giustizia.

Per quanto riguarda le organizzazioni internazionali, si intesero sia quelle di stampo europeo, sia quelle di natura universale come l'Onu, evitando qualunque precisazione ulteriore e non necessaria. Considerando l'ultima locuzione "*un ordinamento che assicuri la pace la giustizia fra le Nazioni*" si deduce come lo scopo da raggiungere da parte dei trattati sia specifico e diretto, anche se ciò, ovviamente, non esclude che gli obiettivi possano essere raggiunti anche indirettamente. L'importante, comunque, è che i fini da realizzare come la pace e la giustizia, vengano perseguiti in ogni modo ed in tutte le forme possibili.

Pertanto dall'articolo in esame si possono desumere dei pesanti vincoli rivolti al legislatore. Innanzitutto, dal primo comma risulta il divieto di stipulare trattati che autorizzino a muovere forme di guerra in contrasto con l'articolo considerato. Viene poi stabilito l'obbligo di risoluzione delle controversie in modo pacifico. Infine, è stato notato come dal termine "ripudia" derivi l'invito al legislatore di condannare la propaganda di dottrine bellicistiche e tutto ciò che riguardi forme di guerra di aggressione.

Il secondo comma, invece, riguarda esclusivamente i vincoli che vanno a disciplinare gli accordi internazionali. Si introduce un divieto generale di stipulare ed eseguire accordi internazionali che non perseguano il fine della pace e della giustizia. Ben più pesante risulta essere l'obbligo per il legislatore di non compiere atti o stipulare accordi che pongano manifeste limitazioni della sovranità, tali da porre lo Stato italiano in una posizione di disuguaglianza e disparità con gli altri Stati.

1.2.4 La riconsiderazione dell'articolo 11

A questo punto è legittimo chiedersi se questa ricostruzione, validissima nei primi decenni del dopoguerra, sia tutt'ora praticabile o possa essere riconsiderata alla luce degli avvenimenti degli ultimi trenta anni.

Effettivamente i primi dubbi cominciarono a palesarsi già pochi anni dopo il 1946, allorquando alcuni costituzionalisti e studiosi fecero notare come le nuove dinamiche internazionali, rendessero il disposto non in linea con le esigenze strategico-militari, visto che l'evolversi delle situazioni di criticità rendeva possibile il ricorso all'uso della forza senza il preventivo intervento deliberativo del Parlamento.

In particolare per quanto riguarda l'articolo 11, nasceva l'esigenza di considerare con cautela il primo comma che avrebbe portato a delle limitazioni alla portata della seconda parte.

Ovviamente, con il crollo del muro di Berlino ed il venir meno dell'assetto bipolare, la prassi si dimostrò del tutto difforme rispetto alle previsioni. Si dimostrò che “una interpretazione dell'articolo 11 che ponga l'accento sola sulla prima clausola renderebbe in certe circostanze praticamente inutili le due clausole della seconda parte”³¹ generando dei dubbi riguardanti la coerenza tra le due. A questo si aggiunge l'apertura nei confronti dell'ordinamento internazionale voluta dal Costituente che tramite l'articolo 10 effettua un costante adeguamento dell'ordinamento interno prevedendo nuove forme di deroghe nei confronti del divieto di ricorso alla forza.

Dal quadro derivante risulterebbe quindi superata la concezione di guerra meramente di difesa con la conseguente rivalutazione della portata del concetto di ripudio che non escluda queste nuove situazioni. Basti pensare alla trasformazione del concetto stesso di difesa che passa da quella individuale a quella collettiva fino ad arrivare alla difesa dei diritti umani che in alcuni casi porterebbe alla violazione della sovranità dello Stato che commette l'illecito o che addirittura ospita organizzazioni terroristiche.

Da ciò si evince dunque come sia lontana la concezione dei padri costituenti, i quali si basarono sul concetto di guerra condiviso dalla realtà internazionale di allora e sancito dalla Carta delle Nazioni Unite. Gli stessi organi costituzionali hanno oltrepassato la prima interpretazione accettando, anche grazie al disposto dell'articolo 10, gli orientamenti che si stavano affermando in sede internazionale: “Ci si trova di fronte a un esempio evidente di interpretazione evolutiva che dà atto del parziale mutare del significato che è oggi attribuibile alla disposizione, con l'espressione di norme che non rientravano nelle previsioni iniziali del costituente”³².

Si è passati dunque da una rigida interpretazione dell'articolo 11, dove il ripudio della guerra era il cardine dell'assetto delle relazioni internazionali, ad un'interpretazione adeguatrice che introduce deroghe importanti a questo principio, aprendo quindi l'Italia a nuovi scenari.

Gli organi costituzionali sono andati anche oltre, basti pensare alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 con la quale si è rafforzata l'incidenza del diritto internazionale pattizio sulle fonti interne. Infatti, questa riforma costituzionale del titolo V ha modificato in maniera incisiva l'articolo 117, ponendo vincoli decisivi alla

³¹ Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione, Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2004, p. 43.

³² Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione*, op. cit., p. 46.

capacità decisionale del Parlamento e del Governo. Al primo comma ora infatti si legge: *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*. Si fa un riferimento esplicito al comma 2 lettera D, citando *“difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi”*.

Quest’ultimo articolo dunque rafforza in maniera decisiva la seconda parte dell’articolo 11 tant’è che la stessa legge successiva di attuazione 5 giugno 2003, n.131 ribadisce i vincoli alla potestà legislativa statale derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute di cui all’articolo 10, dagli accordi di reciproca limitazione della sovranità di cui all’articolo 11, dai trattati internazionali e dalle fonti comunitarie.

In conclusione si vede come il significato da attribuire alla seconda parte dell’articolo 11, sia stato riconsiderato per favorire l’ingresso dell’Italia nel sistema di sicurezza collettiva, che comporta la derogabilità del divieto sancito dalla prima parte e una delega ad una valutazione di merito caso per caso dell’individuazione dei contorni dell’insuperabilità di tale divieto.

1.3 L’articolo 78: la deliberazione parlamentare dello stato di guerra

1.3.1 Il rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo: “Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari”

Le disposizioni dell’articolo 78 riguardano le funzioni degli organi statali all’interno dello scenario internazionale e si collegano ai contenuti dell’articolo 11 e dell’articolo 87 contenente la dichiarazione dello stato di guerra da parte del Presidente della Repubblica. Si è visto precedentemente come l’articolo 11 sancisca il ripudio della guerra, proclamando una sorta di pacifismo da intendersi in maniera moderata e non assoluta, dato che comunque ammette la guerra come strumento per la difesa nei confronti di un’aggressione proveniente da Stati terzi.

Dunque, risulta essenziale soffermarsi sulla posizione che questo articolo ha nell’impalcato costituzionale, ovvero nella Parte II, dedicata all’ordinamento della Repubblica, Titolo I sul Parlamento, Sezione II sulla formazione delle leggi.

La sua collocazione centrale ne evidenzia l’importanza. Esso, infatti, oltre ad

individuare nel Parlamento l'organo formante la volontà Statale, disciplina i rapporti tra il potere esecutivo ed il potere legislativo, "le competenze e le modalità procedurali attraverso cui provvedere alla tutela dello stato e della comunità nazionale in caso di guerra internazionale, guerra che in virtù del vincolo posto dall'articolo 11 dovrebbe avere carattere soltanto difensivo"³³.

Da una prima lettura risalta subito la capacità innovativa e l'estrema sinteticità dell'articolo, soprattutto se posto a confronto con la disposizione analoga presente nello Statuto Albertino³⁴. Infatti, mentre in epoca regia il potere di dichiarare guerra era un'attribuzione esclusiva del monarca, marginalizzando il Parlamento e soprattutto la sua funzione di controllo, la Costituzione repubblicana coinvolge direttamente sia il potere esecutivo al quale vengono conferiti i poteri necessari sia quello legislativo.

È quindi proprio nel rapporto tra organi che c'è l'innovazione della disposizione costituzionale da cui si deduce la funzione di indirizzo e garanzia attribuita al Parlamento, organo rappresentativo della volontà popolare, sia per quanto riguarda la delibera in materia di guerra, sia per quanto riguarda l'autorizzazione con legge alla ratifica dei trattati, inclusi quelli di pace, ai sensi dell'articolo 80.

Tale funzione risulta rafforzata tramite l'attribuzione al Governo solo dei poteri necessari e non dei pieni poteri.

È infatti proprio su quest'ultimo punto che in Commissione si aprì un dibattito tra due correnti: quella prevalente, che concordava sul fatto di riservare al Parlamento la deliberazione dello stato di guerra con la conseguenza di escludere l'esecutivo dall'esercizio di tale potere, e quella residuale, basata sul mantenimento della disposizione Albertina.

I motivi che spinsero i Costituenti ad esprimersi in questo senso furono essenzialmente basati "sull'esigenza di non lasciare l'esecutivo arbitro di decidere di eventi di così fondamentale importanza per la vita nazionale" (Giardina, 1979).

Questa esigenza di garanzia, condivisa sia dalla Democrazia Cristiana che dal Partito Comunista, nacque anche dal fatto che, come visto in precedenza, l'articolo in esame doveva essere ricollegato all'articolo 11, ovvero con l'indirizzo generale di politica estera da questo dettato.

³³ Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione, Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2004, p. 226/227.

³⁴ Statuto Albertino, Articolo 5: Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo Supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra: fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere.

L'istanza pacifista non doveva essere scalfita dalle delibere da adottarsi di conseguenza con le massime garanzie date dal controllo democratico. Nel corso della definizione del testo, nella Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, si fece sentire anche un'ulteriore corrente, rappresentata dai professori Ago e Morelli, i quali proposero di attribuire la totalità delle competenze al Parlamento, in modo da eliminare la doppia fase di deliberazione e dichiarazione successiva.

Questa posizione tendeva ad eliminare la possibilità di decisioni arbitrarie intraprese dall'esecutivo senza previo passaggio parlamentare, oltre al trasferimento di poteri da un organo all'altro.

In conclusione, la decisione presa dai Costituenti di coinvolgere il più possibile tutti gli organi costituzionali fu suggerita anche dalla volontà di adeguarsi alle disposizioni analoghe previste dalle maggiori Costituzioni di quel periodo.

Quello che risalta è la volontà da parte dei Costituenti di attribuire al Parlamento, quale organo rappresentativo della sovranità popolare, la decisione primaria sull'intervento in un conflitto. Da questa ricostruzione si desume anche come il Parlamento assuma la funzione di organo di indirizzo e garanzia, mentre il Governo venga inteso come organo di intervento operativo.

Si apprezza come l'articolo preveda inizialmente una delibera parlamentare di conferimento dei poteri che non è obbligatoria, dato che potrebbe verificarsi il caso in cui il Governo ricorra ad una propria determinazione con un decreto legge, per via dell'impossibilità pratica nel seguire l'iter causata dalla mancanza di tempo necessario. In quest'ultimo caso, il decreto assumerebbe il carattere di "atto introduttivo del regime emergenziale"³⁵. Tutto ciò è stato ulteriormente ribadito da una nota sentenza della Corte Costituzionale, la 15/1982, che ha sancito l'obbligo costituzionale per il Governo di intervenire immediatamente per assicurare la sopravvivenza dei cittadini e delle istituzioni in caso di grave emergenza interna³⁶. La Corte Costituzionale ha quindi configurato con questa sentenza un potere d'intervento proprio della funzione di governo, facendo sì che il conferimento dei poteri necessari da parte del Parlamento corrisponda più ad un'abilitazione/attivazione che ad una delegazione vera e propria.

³⁵ Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione, Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2004, p. 230.

³⁶ Sentenza Corte Costituzionale 15/1982: "Di fronte ad una situazione d'emergenza, quale risulta quella in argomento, quando la questione venga collocata in un quadro più ampio di quello offerto dall'ordinanza che l'ha sollevata, Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza".

1.3.2 La forma della delibera sullo stato di guerra

Dopo aver visto come si struttura il rapporto tra Camere e Governo in merito all'entrata del paese in guerra, si prospetta il problema riguardante la forma che deve avere la delibera delle Camere. Essenzialmente il suo oggetto consiste nella deliberazione dello stato di guerra e nel conferimento dei poteri necessari ed è proprio su questi due punti che si sono basati i costituzionalisti per quanto riguarda la definizione della forma che essa deve assumere.

Su tale punto la dottrina si è divisa. Bisogna premettere che la ricerca di una soluzione non è agevole data la difficile, se non proprio impossibile, applicabilità del meccanismo previsto. Essendo due le potestà previste da tale articolo, la dottrina si è domandata inizialmente se esse debbano essere applicate contestualmente o se possano essere esercitate in tempi diversi.

La prima teoria trova fondamento nel fatto che il Parlamento, nel momento in cui delibera lo stato di guerra, dopo aver valutato la situazione, deve ponderare l'ampiezza dei poteri da delegare e quindi gli strumenti necessari per affrontare la situazione eccezionale.

La seconda, invece, si basa essenzialmente sul fatto che, in caso di plurime deliberazioni dello stato di guerra, risulterebbe logico effettuare successivamente solo un unico conferimento dei poteri. L'ipotesi poggia a sua volta sulla circostanza che il Parlamento può in un secondo momento calibrare i poteri "delegati" in base alle esigenze ed all'evolversi della situazione.

Data questa premessa, due sono risultate le posizioni emerse che contrapponevano un atto bicamerale di natura non legislativa alla forma legislativa, la prima mitigata comunque dal fatto che la delega dei poteri al governo è effettuata necessariamente tramite legge.

Partendo dunque dalla forma legislativa, i punti principali a sostegno di questa teoria si basano inizialmente sulla posizione che lo stesso articolo ha all'interno della Costituzione. Essendo posizionato nella sezione dedicata alla formazione delle leggi, si dedurrebbe che anche la delibera dello stato di guerra abbia tale forma, nonostante l'articolo non citi esplicitamente tale forma. Inoltre, dato lo svilupparsi di nuove forme di conflitto dalle dinamiche molto più veloci rispetto a quelle affrontate nella prima metà del Novecento, potrebbe accadere che l'Italia sia attaccata con una di queste nuove modalità che porterebbero il Governo a dover rispondere in maniera tempestiva. A questo punto la forma legislativa sarebbe l'unica a poter legittimare la risposta del

Governo in via retroattiva.

Un altro motivo fa riferimento al fatto che la ratifica dei trattati, quindi anche di quelli di pace, avviene tramite legge ai sensi dell'articolo 80, pertanto anche l'inizio dello stato di guerra dovrebbe essere deliberato da un atto di natura legislativa. L'ultima motivazione essenziale riguarda l'intervento del Presidente della Repubblica, il quale, nel caso delle leggi, si manifesta attraverso la promulgazione, dopo un ulteriore controllo sulla legittimità dell'atto grazie al suo compito di supremo garante.

Passando ora alla tesi della forma non legislativa, alcune delle motivazioni a supporto di tale teoria puntano sul fatto che non è esplicitato il termine "legge" all'interno del disposto, dunque non è detto che non siano ammessi ulteriori strumenti per deliberare lo stato di guerra.

Da questa ultima motivazione si può desumere come lo stesso legislatore abbia avuto perplessità circa la forma che la delibera delle Camere avrebbe dovuto assumere. Tali strumenti sarebbero d'altronde giustificati dal requisito della tempestività dell'intervento, che non sarebbe garantita nel caso del procedimento legislativo ordinario. Tuttavia, la motivazione principale a supporto della teoria non legislativa andrebbe a colpire proprio una delle conseguenze derivanti dalla forma legislativa, ovvero la possibilità che il Governo si sostituisca alle Camere decidendo con un decreto legge ciò che esse possono stabilire con legge.

Si andrebbe dunque a contraddire quella che è la garanzia principale introdotta dall'articolo in questione, ovvero la necessità che lo stato di guerra sia deliberato dalle Camere. Infatti, l'articolo 78 è uno di quei casi in cui la Costituzione attribuisce direttamente ad un organo la potestà di deliberare su una certa materia.

In conclusione, risulta difficile capire quale forma debba assumere la delibera per esplicitare pienamente i suoi effetti. Diciamo che gran parte della dottrina si è schierata dalla parte della forma legislativa soprattutto per quanto riguarda l'attribuzione dei poteri. Questo è dovuto alle maggiori garanzie che sono attribuite alla forma legislativa grazie anche al coinvolgimento del Capo dello Stato. Quindi, di conseguenza, anche per quanto riguarda la deliberazione dello stato di guerra, si ritiene che la forma legislativa sia quella più adatta a rispettare i principi dettati dall'articolo 11. Comunque, secondo De Vergottini il dibattito "è assolutamente sterile", dato che la disposizione costituzionale tollererebbe entrambe le possibilità considerando comunque legittima una delibera non legislativa.

1.3.3 *Lo stato di guerra e la sospensione dei diritti*

Si è parlato dunque di “stato di guerra”, un’espressione che ben si adatta alla situazione nella quale potrebbe venirsi a trovare l’Italia, ovvero la realtà di fatto, creatasi a livello internazionale con uno o più Stati e caratterizzata dall’*animus bellandi*, sulla quale il Parlamento è chiamato a deliberare. Una situazione chiaramente eccezionale, che consentirebbe di attuare un regime derogatorio della normalità nel quale la sua dichiarazione avrebbe il compito di fungere da notifica ai soggetti interessati dal mutamento di regime.

In tal caso, lo stato di guerra comporterebbe, oltre al mutamento di rapporti tra Stati, anche l’alterazione delle competenze costituzionali, nonché l’alterazione del regime dei diritti e delle libertà che potrebbero essere temporaneamente sospesi.

Comunque, l’effetto principale della delibera è quello di trasformare immediatamente l’evento bellico da una situazione di fatto ad una di diritto, con la quale vengono legittimate alcune misure altrimenti considerate illegittime.

Lo stesso onorevole Ruini, nella seduta del 21 ottobre 1947, affermò che: “l’espressione “stato di guerra” mi sembra la più esatta giuridicamente e direi anche psicologicamente”³⁷. Ed è proprio dal punto di vista psicologico che si apprezzano il coinvolgimento e la partecipazione di tutta la comunità alla nuova situazione, tant’è che “la funzione essenziale dell’articolo in commento non è dunque quella di far precedere ogni azione delle forze armate da una formale delibera del Parlamento, bensì quella di far sì che solo a seguito di tale solenne delibera il paese possa essere globalmente coinvolto in una situazione di guerra, con tutte le connesse implicazioni sia interne che internazionali”³⁸.

Basti pensare che la delibera esplicherà i suoi effetti essenzialmente all’interno

³⁷ L’onorevole Ruini nella seduta del 21 ottobre 1947 affermò che: “È da ritenere che con lo stato attuale della tecnica della guerra, nell’età che ormai si chiama della bomba atomica, la guerra si aprirà con aggressioni improvvise e non con cavalleresche dichiarazioni di araldi, come al buon tempo antico. Il paese molto probabilmente, e più spesso, si troverà in guerra senza una previa proclamazione di essa, senza indugio, prima che si possa raccogliere il Parlamento e provvedere alla difesa in via della massima urgenza. Ma ciò non toglie che il Parlamento non debba, appena è possibile, intervenire. Vi è un atto necessario; ed è quello di stabilire — sarà di fatto più spesso riconoscere — che vi è la guerra; e che ne derivano conseguenze giuridiche di grandissimo rilievo, sia nei rapporti dei cittadini all’interno, sia nei rapporti esteri con stati e cittadini esteri. Non occorrono esemplificazioni. Si tratta, in sostanza, di deliberare lo «stato di guerra». L’espressione «stato di guerra» mi sembra la più esatta giuridicamente, e direi anche, psicologicamente. Ora volete che questa deliberazione dello stato di guerra sia lasciata al Governo? È compito del Parlamento: avremo queste fasi: difesa immediata con atto del Governo; deliberazione dello stato di guerra da parte del Parlamento; dichiarazione formale di guerra che spetta, come dice un altro articolo della Costituzione, al Capo dello Stato”.

³⁸ Andrea Giardina, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Bologna-Roma, Nicola Zanichelli editore e Soc. Ed. del foro italiano, 1979, p. 102-103.

dell'ordinamento dello Stato, prevedendo l'esecuzione di tutte quelle norme dedicate al periodo bellico in questione, ovvero l'entrata in funzione del diritto interno di guerra. È indubbio che gli atti governativi abbiano la forza di incidere sulla legislazione anteriore, modificandola per la durata del conflitto o anche successivamente al suo termine. L'entrata in vigore di questo tipo di diritto porterebbe a possibili modifiche dell'assetto costituzionale potendo implicare l'attribuzione dei suddetti poteri necessari al Governo, la prorogatio delle Camere ai sensi dell'articolo 60, la sospensione di alcuni diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione trattati nella prima parte dedicata proprio ai Diritti e doveri dei cittadini, la giurisdizione attribuita dalla legge ai tribunali militari secondo l'articolo 103 comma 3 ed infine ai sensi dell'art 111 comma 2 la deroga al ricorso in Cassazione per violazione di legge contro le sentenze e contro i provvedimenti limitativi della libertà dei tribunali militari in tempo di guerra. Bisogna dunque soffermarsi maggiormente sulla sospensione dei diritti. Nella Costituzione non esistono previsioni esplicite che affermino la compressione dei diritti, nonostante le Costituzioni degli stati liberali acconsentano ad interventi limitativi dei diritti politici, economici e civili nel caso l'ordinamento sia posto in pericolo³⁹.

³⁹ Sia in sede internazionale che all'interno del nostro ordinamento il tentativo di negare la guerra ha portato alla convinzione che non fosse essenziale predisporre una disciplina analitica volta a contrastare le emergenze belliche. Non sono previste neanche disposizioni volte ad affrontare situazioni diverse dalla guerra propriamente detta nelle quali è necessario l'impiego delle forze armate così come sono assenti disposizioni dirette a disciplinare emergenze che hanno valenza sia interna che internazionale come ad esempio le aggressioni terroristiche. Va sottolineato comunque che questa situazione non è una caratteristica solo della Costituzione italiana ma riguarda tutti quegli ordinamenti che si sono dichiarati contrari a ricorrere all'introduzione degli stati di emergenza. "in tal modo è dato individuare un tendenziale superamento della distinzione tra diritto normale e diritto eccezionale con la conclusione per cui non sarebbe più lecito distinguere fra ciò che è fondato sulla costituzione e ciò che è riconducibile alla necessità". Questo superamento è stato accentuato soprattutto dal sorgere di nuove situazioni ibride in cui è difficile capire quando si passa da uno stato normale ad uno stato di guerra. Tutto ciò non esclude l'istituzione di un regime derogatorio fuori da una preventiva abilitazione del costituente i quali creano problemi per quanto riguarda la loro compatibilità con il testo costituzionale. Su di essa è scaturito un dibattito tra chi vede prevalere il principio di legalità secondo il quale non è previsto alcun regime che non sia disciplinato preventivamente da una fonte di rango primario e chi invece sostiene la prevalenza del principio di autoconservazione dato che è inconcepibile che ogni costituzione non possa non volere la propria sopravvivenza. È proprio attraverso quest'ultima esigenza che si andrebbe ad attenuare quella di una preventiva disciplina oltre al fatto che comunque le situazioni in questione godono sempre di un certo grado di imprevedibilità che fanno sì da ritenere necessaria una normativa ad hoc innovativa e derogatoria della costituzione formale. Questo ci fa capire come i poteri che vengono attribuiti in tali situazioni, sia che essi siano disciplinati sia che essi siano impliciti, sono da considerarsi come poteri costituiti in virtù del fatto che non è ammissibile la creazione di un vuoto giuridico. "Quindi la fonte di eventuali normative di prevenzione e protezione che non siano riconducibili ad esplicite previsioni è un principio costituzionale e non una fonte extra ordinem non riconducibile a costituzione, in genere definita necessità". Quindi vediamo come la necessità sia il requisito essenziale per l'attuazione del principio di autoconservazione. Sul punto è intervenuto Mortati che ha sottolineato come la necessità, da intendersi come "necessità istituzionale" si pone come fonte fatto finalizzata alla conservazione dell'ordinamento. Essa stessa rientrerebbe all'interno dei fini essenziali dell'ordinamento e "finirebbe per essere mera condizione fatto che attualizza nell'emergenza i fini supremi dell'ordinamento consentendo di superare le norme predisposte per realizzarli in via ordinaria". Quindi Mortati sottolinea l'importanza dei valori costituzionali che caratterizzano e dunque formano l'ordinamento tant'è che la legge stessa trova in essi il proprio fondamento. In conclusione l'esigenza di salvaguardia è insita, in quanto ricompresa nel fine di

È possibile comunque che il Governo, dopo il conferimento dei poteri necessari e quindi più ampi, possa, tramite essi, comprimere e quindi sospendere alcuni diritti individuali garantiti a livello costituzionale.

Ovviamente, queste limitazioni sono funzionali alle finalità belliche e tali da non portare ad una sospensione costituzionale nel suo complesso. Infatti, questo costrutto va interpretato in maniera restrittiva e deve essere inteso semplicemente come un fenomeno temporaneo e funzionalmente limitato ad un'esigenza di autoconservazione del sistema. Lo stato di guerra comunque, ed è importante precisarlo, non è più da intendere come causa atta a legittimare l'emanazione di bandi da parte delle autorità militari, ma come momento in cui il Parlamento "si spoglia del potere di legiferare e quindi di regolamentare la vita nazionale; ma di questo potere il Parlamento si spoglia a vantaggio del solo Governo, mantenendo anzi nei suoi confronti quella posizione di controllo"⁴⁰, caratteristica dell'attribuzione dei poteri necessari e non dei pieni poteri.

Deve essere comunque sottolineato come lo stato di guerra possa essere deliberato solo in determinati casi che sono: l'aggressione subita, che ricade all'interno dell'articolo 11; in caso di respingimento di un'aggressione subita da uno Stato alleato in base al trattato Nato o su accordi stipulati in ambito delle Nazioni Unite, se si dovesse affermare una norma consuetudinaria volta ad intervenire contro Stati che violano i diritti umani.

Per quanto riguarda questi tre casi, in riferimento al primo un esempio si sarebbe potuto verificare durante la guerra fredda in presenza di un attacco da parte del Patto di Varsavia; per il secondo, nel rispetto del principio di autotutela ai sensi dell'articolo 51 dello statuto delle Nazioni Unite, mentre per l'ultimo il riferimento è quanto si è verificato a proposito del Kosovo.

A queste tre eventualità principali se ne possono aggiungere altre, come ad esempio la partecipazione ad una guerra di liberazione in attuazione del principio di difesa collettiva della Nato ed in caso di intervento in difesa di un paese terzo in applicazione di un trattato a garanzia della neutralità. Comunque "lo stato di guerra deve corrispondere ad un'effettiva situazione di belligeranza al livello internazionale". È deliberato legittimamente solo ed esclusivamente se è presente un reale conflitto armato. Comunque è da sottolineare come tale condizione si adatti anche alle nuove forme di

conservazione, nella stessa costituzione materiale inespresa. Quindi in quest'ultima si innesta una duplicità di ordinamenti, ovvero quello legale e quello emergenziale, che si basano sugli stessi valori. Tant'è che il legislatore che si trovi nella situazione emergenziale non esclude l'esistenza dell'ordinamento ordinario che rimane in parte sospeso.

⁴⁰ Andrea Giardina, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Bologna-Roma, Nicola Zanichelli editore e Soc. Ed. del foro italiano, 1979, p. 101.

guerra o al supporto tramite sostegno materiale ad un alleato.

Per quanto riguarda invece la cessazione dello stato di guerra, analogamente al suo inizio, avviene tramite la deliberazione delle Camere. Mentre a livello internazionale e dunque esterno la cessazione dell'evento bellico avviene tramite il trattato di pace, a livello interno nasce la necessità di individuare un punto di riferimento temporale ben preciso. Questo punto di riferimento, può essere individuato nel momento in cui le Camere autorizzano il Capo di Stato a ratificare il trattato di pace.

1.3.4 Il conferimento dei poteri necessari al Governo

Si è visto come nell'articolo 78 si delineino due potestà parlamentari, ovvero la delibera dello stato di guerra ed il conferimento dei poteri necessari al Governo per organizzare la difesa del Paese. Tale definizione è rafforzata dalla lettura congiunta con l'articolo 11, il quale limita i conflitti legittimi a quelli esclusivamente difensivi.

Come è stato precedentemente descritto, c'è stato un dibattito, oltre a quello sulla forma della delibera, consistente sulla contestualità o meno della delibera e del conferimento dei poteri. Infatti, possono esserci casi in cui l'attribuzione dei poteri avvenga contestualmente alla delibera dello stato di guerra, come possono esserci casi in cui l'attribuzione dei poteri avvenga successivamente come ad esempio nel caso di più delibere concernenti più Stati.

La discriminante e dunque l'elemento decisivo che può far propendere per una soluzione anziché per l'altra risulta essere la rapidità e la gravità dell'attacco. Le due potestà non debbono essere obbligatoriamente coincidenti. Si parla dunque di poteri necessari ovvero limitati a quelli indispensabili a fronteggiare l'emergenza bellica.

È su questa espressione che bisogna soffermarsi, vista l'innovazione che ne deriva. Infatti, è contrapposta ai pieni poteri che hanno caratterizzato l'Italia nel periodo pre-costituzionale. Su questa distinzione si è aperto un dibattito riguardante la portata e la compatibilità con questi ultimi.

Per "pieni poteri" s'intende dunque la concentrazione totale delle funzioni e delle potestà nelle mani del Governo e quindi " la legge dei pieni poteri è quella che conferisce all'esecutivo una delega generale a emanare atti aventi forza di legge per un determinato periodo di tempo"⁴¹.

È da sottolineare come comunque si tratti di poteri legati sempre alle esigenze

⁴¹ Donato Donati, Francesco Rovelli, Giovanni Salemi, Guido Zanobini, *Poteri*, Enciclopedia Treccani.

scaturite dalla situazione di necessità e che comunque la delega, per quanto generale, non è da considerarsi illimitata. Se tale non fosse, il potere legislativo sarebbe totalmente spogliato delle proprie attribuzioni contravvenendo ai principi generali dell'ordinamento. È così pertanto da escludere che i poteri necessari ai sensi dell'articolo in questione siano riconducibili ai pieni poteri data l'illimitatezza delle materie sottoponibili a disciplina del Governo e l'esclusione del sindacato parlamentare che caratterizzano questi ultimi. Si può dire che comunque l'espressione "poteri necessari" risulta essere di difficile definizione, visto che i Costituenti non hanno indicato con precisione quali poteri devono essere attribuiti in concreto definendone precisamente i limiti e su quali materie devono essere esercitati ma, semplicemente, hanno indicato la caratteristica che devono avere, ovvero la necessità.

Questa valutazione è rimessa alla discrezionalità delle Camere le quali, considerata ed analizzata la criticità, stabiliscono quali poteri attribuire commisurandoli alla gravità della situazione. Ciò permette anche di ricalibrare gli stessi poteri a seguito del mutamento della situazione bellica. Potrebbe anche capitare che a seguito di un attacco repentino il Governo sia costretto ad attuare delle contromisure senza che prima sia interpellato il Parlamento.

In quest'ultimo caso, l'organo legislativo, dopo aver valutato le misure adottate e constatata la necessità, ratifica in via retroattiva le misure già adottate. Risulta comunque chiaro come questi poteri siano ascrivibili alla funzione legislativa ed ovviamente alla funzione esecutiva.

La prima, comunque, non è riconducibile a quella delegata ai sensi dell'articolo 76 o assunta automaticamente nei casi straordinari di necessità ed urgenza tramite decreto legge come nell'articolo 77. Questo perché, in primis, risulterebbe inutile e dunque ripetitiva la disposizione in oggetto; secondariamente sarebbe poco realistico, per quanto riguarda le esigenze della situazione, la determinazione di principi e criteri direttivi per tempo limitato ed oggetti limitati.

Anche considerando l'eventuale controllo che effettua il Parlamento sui decreti legge, si può affermare che non vi è compatibilità con la disposizione in questione oltre al fatto che lo stesso istituto della conversione entro 60 giorni non potrebbe applicarsi in riferimento alle misure alla base dell'esercizio dei poteri necessari.

Comunque per rispettare l'esigenza garantista, oltre al normale controllo, data la delicatezza della materia, il Parlamento può usare l'istituto della mozione di sfiducia in riferimento alle "modalità con le quali i poteri necessari alla conduzione della guerra

sono stati esercitati”⁴². Tutto questo perché, nonostante la situazione peculiare, l’assetto costituzionale non deve essere sottoposto a modifiche. Infatti anche se al Governo verranno ceduti dei nuovi poteri, esso rimarrà responsabile di fronte alle Camere.

Dopo aver analizzato la differenza tra pieni poteri e poteri necessari e visto come più che nei confronti di una delega ci si trovi dinanzi ad un’abilitazione, è arrivato il momento di individuare la forma che gli atti governativi devono assumere. Nell’ordinamento non esiste una disposizione che dia indicazioni precise su tale argomento, dato che non si è voluto creare una normativa dettagliata e preventiva riguardante la fattispecie. Questo perché avrebbe potuto incentivare l’uso di tali strumenti che hanno effetti decisivi sulle garanzie dettate dalla costituzione.

Data la non applicazione dell’articolo 78, si possono fare solo ipotesi e affermare che se ci si basa sul modello della delegazione legislativa, la forma sarà quella del decreto legislativo mentre, se il conferimento assume i caratteri di un’abilitazione, allora la forma sarebbe quella del decreto legge.

Gran parte della dottrina si è sbilanciata sul decreto legge, per via di un possibile successivo esame dell’intervento governativo da parte delle Camere, vista la rilevanza che esso assume a livello costituzionale, anche se questo intervento successivo non può ricollegarsi alla conversione in legge, in quanto l’intervento è caratterizzato dalla temporaneità e quindi ad avere effetti limitati.

Dunque il controllo sui decreti svolgerebbe semplicemente un ruolo di verifica politica sulle misure emergenziali adottate dal governo.

Detto ciò, rimane comunque una certa discrezionalità del Governo nell’affrontare situazioni non prevedibili anche in maniera svincolata dal Parlamento. Effettivamente si è già visto come il meccanismo disposto dall’articolo 78 non sia mai stato applicato in una situazione concreta. Nei casi in cui l’Italia ha fatto ricorso alla forza, sono stati usati altri strumenti meno invasivi dell’ordinamento interno e dei diritti garantiti dalla Costituzione, che quindi entrano in azione qualora ci sia una situazione concreta di non utilizzabilità del meccanismo deliberazione-dichiarazione e di conseguenza del conferimento dei poteri necessari al Governo.

In tal caso è stato a lungo il decreto-legge a svolgere un ruolo fondamentale nella gestione delle emergenze. È stato anche dimostrato che qualora dovessero esserci i fattori temporali ed i presupposti adatti, un ulteriore strumento utile è la stessa legge ordinaria.

⁴² Andrea Giardina, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Bologna-Roma, Nicola Zanichelli editore e Soc. Ed. del foro italiano, 1979, p. 110.

In questa circostanza però, c'è il rifiuto del concetto di emergenza e di conseguenza dell'applicabilità di un regime giuridico di emergenza, basato sull'intento comune del mantenimento di un assetto normale. Dati i presupposti che caratterizzano lo strumento della legge ordinaria e che poco si adattano agli scenari moderni, la scelta dello strumento idoneo è stata a lungo fatta ricadere sulla decretazione governativa, fino alle innovazioni introdotte dalla recente legge Garofani.

La decretazione d'urgenza richiama l'articolo 77 della Costituzione, che come abbiamo visto in precedenza con riguardo all'attribuzione dei poteri necessari, prevede i casi dell'urgenza e della necessità. Ed effettivamente tale articolo risponderebbe all'esigenze di tempestività ed efficacia oltre al fatto che interverrebbe l'eventuale verifica parlamentare. Tuttavia l'articolo 77 non prevede la sospensione della Costituzione. Inoltre, nonostante i criteri di necessità ed urgenza siano impellenti, sono molto lontani da quelli caratterizzanti i regimi di crisi.

Lo stesso De Vergottini fa notare come l'articolo 77, anche nella sua semplice applicazione nei casi diversi da quelli di crisi, comporti un'incongruenza nella ratio, dato che gli atti governativi provvisori, adottati per rispondere a situazioni particolari, verrebbero entro 60 giorni sostituiti da atti parlamentari incaricati di consolidare e rendere permanenti gli effetti. La conversione assumerebbe anche il compito di svincolare il Governo dalla responsabilità in quanto, proprio in questa fase, viene svolto da parte del Parlamento il vaglio politico. Ed è proprio su questa fase che si riscontrerebbe il problema maggiore qualora, in caso di crisi, il Governo fosse costretto ad adottare decreti volti alla sospensione di alcune garanzie costituzionali.

Infatti, un'eventuale conversione in legge porterebbe ad insanabili conseguenze causate dal consolidamento del provvedimento. "Non ha quindi senso pretendere di consolidare provvedimenti ormai privi di giustificazione pratica o contrari a Costituzione"⁴³.

Tuttavia, in carenza di una disciplina puntuale per quanto riguarda gli strumenti da adottare in caso di guerra o altri tipi di interventi, la costruzione appena illustrata può essere considerata una soluzione accettabile. Quindi, pur non essendo indirizzata direttamente alla soluzione di pericoli istituzionali, la disposizione può essere valorizzata ed estesa a tali fattispecie.

La prova dell'idoneità di tale costrutto si è avuta nel 2001 quando, tramite decreti legge è stata affrontata la questione terroristica internazionale.

⁴³ Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione*, Nuovi conflitti e sfide alla democrazia, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2004, p. 238.

Nel panorama dei decreti legge possono essere individuati due sottotipi identificabili nei decreti legge ordinari, adottati nei casi di straordinarietà ricorrente, ed i decreti legge straordinari, adottabili in casi di necessità assoluta e che possono prevedere anche la deroga o la sospensione delle norme costituzionali sui diritti fondamentali.

Sul punto Mortati mette in guardia affermando che, anche se è ammissibile l'uso di uno strumento formale offerto dalla Costituzione, non bisogna equiparare sostanzialmente il decreto ordinario ai sensi dell'articolo 77 con quello straordinario adottato in casi di emergenza. Quindi, in conclusione, il fondamento di questi decreti non è da riscontrare nella fonte costituzionale quanto nella fonte necessità.

Come affermato in precedenza, le disposizioni dell'articolo 78 si riferiscono allo stato di guerra ed al conferimento dei poteri necessari al Governo nei casi di particolare straordinarietà. Tuttavia, a differenza di altre Costituzioni che contengono una disciplina analitica anche dei conflitti che non possono essere definiti guerre ai sensi del diritto internazionale e delle emergenze interne, la Costituzione italiana risulta essere carente sotto questi profili.

Infatti, l'articolo in questione prevede solo lo stato di guerra, non contemplando le nuove ipotesi di conflitto che sono apparse negli ultimi trent'anni, per le quali non è necessario seguire tutto l'iter appena discusso. Gran parte della dottrina ha ritenuto di trovare una soluzione nell'estendere l'interpretazione dell'articolo in questione a tutte quelle situazioni di crisi che non possono essere gestite tramite gli strumenti ordinari, ma soprattutto nel rafforzare la fase di conferimento dei poteri necessari con il successivo vaglio parlamentare, ribadendo la legittimità degli interventi governativi.

Nelle situazioni concrete si è ovviato a tale carenza, data la non applicabilità dell'articolo 78, affrontando le situazioni emergenziali tramite il rinvio all'articolo 11 come fondamento dei vincoli internazionali cui l'Italia è sottoposta.

Alla base di questo ragionamento, c'è la volontà da parte del Governo di rispettare gli obblighi derivanti dai trattati internazionali. Avendo assunto un vincolo, si attende il presupposto che permetta l'intervento militare italiano nello scenario di crisi internazionale. L'approvazione e l'autorizzazione all'intervento militare deriverebbero in tal caso dalla delibera parlamentare richiesta dal governo preventivamente, anche se si sono verificati casi in cui la richiesta è stata effettuata durante lo svolgimento dell'attività militare stessa. Questo meccanismo è stato formalizzato da due importanti fonti, ovvero la legge 18 febbraio 1997, n.25, articolo1, comma 1, lettera a) e dalla risoluzione adottata nel 2001 dalla Commissione Difesa della Camera n.7-01007, prima che in materia intervenisse la cosiddetta legge Garofani.

Partendo dalla prima, intitolata “ Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell’Amministrazione della difesa”, all’articolo 1 si legge che:

1. Il Ministro della difesa, preposto all'amministrazione militare e civile della difesa e massimo organo gerarchico e disciplinare:

a) attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa e approvate dal Parlamento;

Vediamo dunque come si confermi l’iter nel quale le deliberazioni adottate dal Governo devono essere approvate necessariamente dal Parlamento. Successivamente con la risoluzione n. 7-01007 si è verificato un chiarimento complessivo del procedimento riguardante la definizione delle modalità di autorizzazione delle missioni delle forze armate all’estero anche se, come la stessa risoluzione afferma, “non può ritenersi affermato un percorso decisionale che rispecchi esattamente quanto previsto nel citato articolo 1, comma 1, lettera a) della citata legge n.25 del 1997”.

Comunque su queste fonti si ritornerà successivamente per approfondirle meglio. Facendo qualche esempio di messa in pratica di questo modello riguardo ad ipotesi di guerra non riconducibili all’articolo 78, si ricorda la guerra del Golfo del 1990/91.

In quella occasione, la partecipazione alle operazioni avvenne tramite una decisione governativa seguita dalla convalida parlamentare a seguito della delibera n. 678 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. In quest’ultima delibera venne autorizzato l’uso della forza per la liberazione del Kuwait da uno Stato occupante, dando la possibilità al Governo italiano di disciplinare tramite decreto legge 23 agosto 1990 n. 247 il dettaglio della missione.

Un caso analogo si ebbe nel 1999 con la partecipazione all’intervento Nato in Kosovo, quando il Governo diede la sua adesione all’intervento sulla base di una delibera degli organi Nato. In quest’ultimo caso, solo successivamente il governo ha provveduto ad informare il Parlamento, il quale ha approvato l’intervento con due risoluzioni.

Un terzo caso si colloca nel 2001, a seguito dell’attacco degli Stati Uniti contro il regime afgano dei talebani ed in generale contro le forme di terrorismo, allorquando il governo diede attuazione alle deliberazioni adottate in assemblea Nato sulla base dell’articolo 5 del Trattato di Washington.

A ciò si aggiunsero due risoluzioni del Consiglio di sicurezza, la 1368 e la 1373 con

le quali rispettivamente si dava la possibilità di adottare le misure necessarie a respingere l'aggressione e si affermava il diritto all'autodifesa. Seguirono alcuni atti d'indirizzo parlamentari, oltre ad alcune misure adottate con decreto legge volte a contrastare e bloccare il finanziamento al terrorismo internazionale e l'inserimento di una nuova fattispecie di reato.

Lo stesso iter è stato seguito per alcune missioni militari all'estero intraprese dal governo nel rispetto dei trattati internazionali.

Un esempio può essere ricondotto al 2003 al termine della guerra in Iraq quando, a seguito di alcuni atti d'indirizzo parlamentari, il Governo emanò il decreto legge 10 luglio 2003, convertito nella legge 231/2003.

Da questi esempi citati si nota come si sia richiamato direttamente l'articolo 11 e non il 78, mantenendosi comunque la compresenza decisionale di Governo e Parlamento. Risulta infine, secondo anche un'opinione diffusa, che si possa prescindere dall'articolo 78 in caso di azione difensiva conseguente ad un'aggressione che ricade nell'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, dando la possibilità al governo di rispondere tempestivamente alla minaccia senza attendere l'autorizzazione preventiva dalle Camere.

1.4 L'articolo 87, comma IX: la dichiarazione dello stato di guerra, il ruolo del Presidente della Repubblica ed il Consiglio Supremo di Difesa.

Si è visto come nella Costituzione il tema della guerra venga trattato in tre articoli, l'11, il 78 e l'87, oltre all'articolo 52 dedicato al dovere di difendere la Patria. L'articolo 87 chiude il sistema elencando in generale i poteri fondamentali del Presidente della Repubblica. L'analisi di questo articolo risulta di basilare importanza per la tematica in questione dato che l'articolo, al comma IX, afferma che il Capo dello Stato:

“Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere”

L'articolo 87 può essere scomposto in tre parti collegate tra loro che delineano la posizione del Presidente a riguardo. A tal proposito bisogna anticipare come su tale disposizione i lavori preparatori furono poco approfonditi tant'è che come vedremo, alcuni aspetti furono delegati ad una definizione successiva tramite legge.

1.4.1 La dichiarazione dello stato di guerra

Partendo dai lavori preparatori relativi all'articolo 87, nella parte contenente la dichiarazione dello stato di guerra, si vede come inizialmente la Prima Sottocommissione della Commissione per la riorganizzazione dello Stato propose di attribuire al Parlamento la competenza di dichiarare guerra, oltre a quella di deliberarla⁴⁴.

La motivazione alla base di questa decisione era la volontà di eliminare possibili decisioni arbitrarie e colpi di mano tramite dichiarazioni non autorizzate o trasferimenti preventivi di poteri decisionali al Capo di Stato attraverso autorizzazioni generiche. Tale costrutto venne accolto con favore in seno all'Assemblea costituente, anche se successivamente si preferì distinguere tra le due fasi, attribuendo dunque la deliberazione al Parlamento e la dichiarazione al Presidente della Repubblica.

A questa conclusione si arrivò proprio per via dei poteri effettivi notevolmente ridotti che vennero attribuiti al Capo di Stato, ritenendo dunque improbabile che potesse dichiarare una guerra preventivamente non autorizzata.

A tal proposito si è già rilevato come la Costituzione delinei un meccanismo in cui i tre organi costituzionali vengono coinvolti a pari livello.

Si inizia infatti con la deliberazione dello stato di guerra da parte del Parlamento, il quale conferisce di conseguenza i poteri necessari al Governo. Lo stato di guerra, ovviamente, come abbondantemente ribadito fino ad ora, viene deliberato seguendo le fondamentali linee guida di politica estera dettate dall'articolo 11, che comportano l'esclusione di guerre di aggressione, consentendo invece quelle a carattere difensivo di tipo individuale o collettivo ai sensi dell'articolo 51 della Carta dell'Onu ed in difesa di un altro Stato vittima di un'aggressione armata tale da "offendere la libertà del suo popolo".

Successivamente, c'è l'attribuzione dei poteri necessari al Governo per affrontare lo stato emergenziale ed infine la dichiarazione da parte del Presidente della Repubblica dello stato di guerra.

L'obiettivo principale di questo meccanismo, oltre a permettere che venga espressa e di conseguenza realizzata la volontà popolare mediante il Parlamento, è di far sì che

⁴⁴ Ministero per la Costituente, Commissione per Studi attinenti alla Riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea Costituente, Problemi costituzionali-Organizzazione dello Stato, Roma - Stabilimento Tipografico Fausto Failli 1946, pp. 69-71.

venga attuato in maniera garantista il principio pacifista.

Ed è proprio su quest'ultimo che viene svolto un controllo approfondito da parte del Presidente, sia per quanto riguarda la delibera che per quanto riguarda l'esercizio dei poteri necessari, in modo tale che vengano rispettati i principi costituzionali.

Si deduce quindi, che la funzione del Presidente della Repubblica, per quanto riguarda il tema preso in esame, sia di tipo garantista, in linea con le previsioni costituzionali che affidarono al Capo dello Stato il compito di svolgere un'attività di controllo sulle funzioni e sulle attività degli altri organi costituenti.

Di conseguenza, si evince come i costituzionalisti in sede di redazione abbiano voluto stravolgere i rapporti tra gli organi rispetto a quelli designati dallo Statuto Albertino⁴⁵. Infatti, soffermandosi brevemente su quest'ultimo aspetto si osserva una differenza netta tra le attribuzioni del re, il quale aveva poteri assoluti in materia e dunque una sorta di prerogativa regia, e quelli del nostro Capo di Stato repubblicano, i quali a confronto risultano essere estremamente ridotti.

Precedentemente, il Parlamento aveva un ruolo marginale rispetto all'esecutivo, che godeva della competenza assoluta in materia.

Basti pensare che il Parlamento sabauda non ricevette comunicazione di numerosi trattati come ad esempio quello concluso da Cavour con la Francia nel 1859 o quello stretto da un suo successore con la Prussia nel 1866 o addirittura il patto militare difensivo stipulato il 20 maggio 1882 con Germania, Austria-Ungheria volto alla costituzione della Triplice Alleanza.

Caso emblematico furono “gli esercizi di diplomazia segreta che ben prima del fascismo avevano permesso nel 1915 all'esecutivo di Salandra e Sonnino di portare l'Italia nel primo conflitto mondiale contro il sentimento della parte maggioritaria dell'opinione pubblica nazionale”⁴⁶.

⁴⁵ I poteri riferiti alla difesa dello Stato erano disciplinati dall'articolo 5 dello Statuto Albertino che così disponeva: “Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo Supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra: fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere”. Da questa disposizione si desume come i poteri costituzionali in tema di difesa fossero condivisi tra il Re ed il Governo, i quali costituivano assieme il potere esecutivo. Assieme a questi poteri vi erano anche quelli di chiamata alle armi, organizzazione e dispiegamento delle Forze Armate. A questo punto sorgeva la difficoltà nel capire quali attribuzioni spettavano al Governo e quali al Re. Si sostenne dunque che vi fosse una titolarità sostanziale di attribuzioni in mano al Governo mentre una parte rimaneva nella titolarità del Re che godeva quindi dei cosiddetti poteri di prerogativa. Tuttavia tale impostazione comportò delle obiezioni che sostenevano l'incompatibilità delle prerogative regie con una costituzione che suddivideva le sfere di competenza tra gli organi costituzionali.

⁴⁶ Germano Dottori, *Questioni di pace o di guerra*, Roma, Aracne editrice S.r.l., I edizione, luglio 2006, p. 266.

Attualmente, il potere del Presidente della Repubblica non si limita ad un mero controllo delle procedure dettate dalla Carta costituzionale, ma scende più in profondità, fino a svolgere una vera e propria analisi di merito sulle finalità dell'intervento, integrando gli estremi di un concreto potere di vigilanza sull'effettiva sussistenza dei presupposti che hanno portato le Camere ad adottare tale decisione.

Il controllo presidenziale risulta rafforzato qualora vengano previste limitazioni delle garanzie costituzionali nel caso dell'entrata in vigore del diritto interno di guerra, dato che la reazione potrebbe risultare eccessiva e dunque sproporzionata.

Per quanto riguarda il momento in cui viene svolto il controllo, esistono due ipotesi. La prima si verifica nel caso in cui la deliberazione parlamentare assuma la forma di atto non legislativo e dunque il controllo può essere svolto solo in fase di dichiarazione stessa ai sensi del comma 9 dell'articolo 87.

La seconda ipotesi fa riferimento alla forma legislativa della deliberazione. In tal caso si seguirebbe l'iter del procedimento legislativo ordinario, che prevede la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 73, il quale dichiara che le leggi siano promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione. In quest'ultimo caso, il Presidente gode di un'alternativa alla promulgazione in quanto detiene il potere di rinvio alle Camere con richiesta di riesame. Il rinvio deve essere motivato indicando le ragioni per cui non è stata promulgata la legge.

Le ragioni vengono limitate all'opportunità costituzionale della legge e quindi all'eventuale contrasto tra quest'ultima e la legge fondamentale e al vaglio di legittimità della stessa. Tale potere, definito anche di veto sospensivo, è di tipo provvisorio in quanto può essere esercitato una sola volta. Tuttavia, quest'ultima opzione comporterebbe un allungamento dell'iter procedurale che in una situazione emergenziale risulterebbe impraticabile.

Passando ora agli effetti che caratterizzano la dichiarazione, bisogna fare un collegamento con la delibera parlamentare. È stato infatti notato come la deliberazione dispieghi i propri effetti all'interno dell'ordinamento tramite l'entrata in vigore di norme eccezionali che possono comportare anche la limitazione dei diritti e delle disposizioni costituzionali.

Al contrario, la dichiarazione è funzionale ad una delle competenze principali del Presidente della Repubblica, quale autorevole e più appropriato canale di comunicazione con l'esterno, ovvero quella di rappresentante dell'Italia nei rapporti con gli Stati terzi.

Già da questa premessa si può dunque comprendere come la dichiarazione sia una comunicazione rivolta all'esterno nella quale si afferma che l'Italia è in guerra. Tale comunicazione è resa necessaria dal diritto internazionale espresso dalla Convenzione dell'Aja che all'articolo 1 fa obbligo agli Stati di comunicare preventivamente le ostilità tramite un avvertimento non equivoco che assume la forma della dichiarazione di guerra motivata o di un ultimatum con dichiarazione di guerra condizionata⁴⁷.

Essenzialmente, la ratio della dichiarazione è quella di rendere manifesta la decisione e le motivazioni dello Stato che intende muovere guerra, anche se una parte della dottrina ha affermato che "il rapporto internazionale di belligeranza si può instaurare anche in assenza della dichiarazione di guerra, purché l'*animus bellandi* risulti da fatti concludenti"⁴⁸.

Comunque, è stato fatto presente che se tale dichiarazione dovesse venire a mancare, si potrebbe riscontrare un illecito internazionale.

Quindi la dichiarazione ha effetti rivolti all'esterno dell'ordinamento. Il rapporto che lega la dichiarazione con la deliberazione è di tipo consequenziale, dato che la seconda risulta essere un fondamento indispensabile per la prima e capace di produrre effetti solo allorquando sia intervenuto il Presidente della Repubblica, anche se sul punto tuttavia ci sono teorie discordanti, dato che secondo alcuni studiosi la deliberazione produrrebbe gli effetti indipendentemente dalla dichiarazione.

Quello che comunque deve essere sottolineato è che la dichiarazione rientra negli atti dovuti e quindi non rifiutabili del Presidente, visto che un rifiuto porterebbe ad una frattura insanabile tra gli organi costituzionali.

Le uniche eccezioni riscontrabili che porterebbero ad una negazione della dichiarazione sono in caso violazione palese dell'articolo 11, per quanto riguarda il principio del ripudio della guerra come strumento di offesa e nel caso in cui la dichiarazione portasse il Presidente ad essere responsabile dei reati di attentato alla Costituzione e di alto tradimento ai sensi dell'articolo 90.

In quest'ultimo caso, il Presidente compierebbe un atto in evidente contrasto con una o più norme essenziali della Costituzione.

Secondo il giurista Antonio Cassese, il Presidente potrebbe anche rifiutarsi di dar seguito alla dichiarazione richiamando l'attenzione delle Camere sulla probabile

⁴⁷ Convenzione dell'Aja, articolo 1: Le potenze contraenti riconoscono che le ostilità tra loro non devono iniziare senza un avvertimento preventivo e non equivoco, che deve avere la forma di una dichiarazione di guerra motivata o di un ultimatum con dichiarazione di guerra condizionata.

⁴⁸ Antonio Cassese, in *Commentario della Costituzione*, Articolo 83-87, a cura di Giuseppe Branca, Bologna-Roma, Nicola Zanichelli editore e Soc. Ed. del foro italiano, 1979, p. 87.

violazione dell'articolo 11: “ In tal caso, il Capo dello Stato è legittimato a persistere nel suo atteggiamento, anche dopo una conferma della deliberazione parlamentare con la conseguente eventualità di dover rassegnare le dimissioni, nell'ipotesi di persistente conflitto con il Parlamento”⁴⁹

1.4.2 Il Presidente della Repubblica ed il comando delle Forze armate

Passando ora alla seconda parte, ovvero quella in cui si afferma che il Presidente ha il comando delle Forze armate e soffermandosi sui lavori preparatori, si vede come all'epoca della Costituente ci fu poco interesse al riguardo.

La Prima Sezione della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione⁵⁰ esaminò il progetto dell'allora articolo 13 il quale affermava che “Il Presidente della Repubblica ha il comando di tutte le Forze Armate”.

Su tale disposizione s'instaurò un dibattito tra i vari onorevoli che sottolinearono delle perplessità in merito alla posizione centrale che il Capo di Stato assumeva in tale materia e l'assenza di garanzie. Ci fu infatti chi, come l'onorevole Emilio Lussu, propose la subordinazione degli organi militari al Ministro ad hoc che avrebbe di conseguenza risposto davanti al Parlamento, e chi invece propose un vaglio parlamentare precedente alla nomina, come nel caso dell'onorevole Vincenzo La Rocca, e che quindi presupponeva l'a-tecnicità del comando stesso.

L'onorevole Umberto Nobile propose l'esercizio del comando tramite la designazione parlamentare di un capo militare. Comunque sia quasi tutti concordarono sul fatto che il Presidente, nonostante la disposizione, non avrebbe avuto il comando militare in senso tecnico.

Di rilevante importanza fu l'intervento dell'onorevole Costantino Mortati il quale fece notare l'inutilità dell'osservazione dell'onorevole Nobile, dato che avrebbe prevalso il principio di irresponsabilità presidenziale, rendendo sott'inteso l'intervento di altri organi politici e la problematicità di un'investitura fiduciaria nei confronti del Capo di Stato Maggiore, che avrebbe portato a sovrapporre la figura in questione con quella del ministro competente.

Propose inoltre un'aggiunta contenuta nell'articolo 15 del progetto, rimasta fino ai

⁴⁹ Antonio Cassese, in *Commentario della Costituzione*, Articolo 83-87, a cura di Giuseppe Branca, Bologna-Roma, Nicola Zanichelli editore e Soc. Ed. del foro italiano, 1979, p. 274.

⁵⁰ Assemblea Costituente, Prima Sezione della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta antimeridiana del 14 gennaio 1947.

giorni nostri, e che consisteva nell'attribuire al Presidente la presidenza del Consiglio Supremo di Difesa, il quale allora non aveva funzioni ben definite.

Una volta delineati questi aspetti generici, il Comitato di Redazione presentò alla Commissione dei 75 l'articolo 83 comma V, nel quale era previsto che: "il Presidente ha il comando delle Forze Armate; presiede il Consiglio supremo di difesa".

Anche in Assemblea l'esame si svolse in tempi brevi, senza approfondimenti, e l'attenzione sulla disposizione risultò bassa.

Emerse dunque l'intenzione dei Costituenti di recepire gli orientamenti dettati dalle disposizioni analoghe delle Costituzioni degli Stati liberali.

Su tale punto è emblematico l'intervento dell'onorevole Ruini che, per assicurare in merito ad alcune preoccupazioni emerse in sede di dibattito, sottolineò il ruolo di "grande moderatore dello Stato" svolto dal Presidente della Repubblica⁵¹.

In fase di approvazione finale emersero alcune ipotesi di emendamento come quella dell'onorevole Azzi che propose di aggiungere la formula volta a distinguere il comando in tempo di pace, attribuito al Ministro della difesa, dal comando in tempo di guerra, attribuito al Capo di Stato Maggiore.

Lo scopo era quello di sottolineare il carattere meramente formale dell'attribuzione del comando presidenziale e di creare una netta cesura con il periodo pre-costituzionale. Questo emendamento venne però respinto a seguito della risposta dell'Onorevole Tosato il quale, a nome della Commissione, sottolineò nuovamente il principio dell'irresponsabilità presidenziale e che dunque gli atti sarebbero stati assunti con la responsabilità del Ministro competente in tempo di pace, mentre in tempo di guerra la legge avrebbe avuto il compito di trovare la soluzione al comando tecnico.

I lavori preparatori comunque non si possono comprendere pienamente senza aver considerato l'inquadramento delle Forze Armate all'interno dell'ordinamento costituzionale e dei principi ai quali esso è ispirato.

Tali principi sono comuni agli ordinamenti liberali e vengono considerati come garanzia per i diritti di libertà.

Il principio cardine in materia di difesa risulta essere la separazione tra il potere civile, basato sui poteri d'indirizzo politico ed il potere militare, relegato a mero esecutore.

⁵¹ Assemblea Costituente, Resoconto stenografico, seduta pomeridiana del 19 settembre 1947, intervento onorevole Ruini: "Da parti diverse, e con non eguali intenti, Orlando, Condorelli, La Rocca non vedono di buon occhio che il Capo dello Stato abbia il comando dell'esercito, ma ciò inerisce alla sua stessa funzione; avviene in tanti altri paesi; ed è garanzia che tale funzione non spetti ad un generale, ma al grande moderatore dello Stato".

Infatti, secondo un ulteriore principio direttamente collegato, l'uso della forza armata avviene esclusivamente su richiesta del potere politico, quindi non sono ammessi interventi intrapresi autonomamente da parte degli organi militari, invece sempre soggetti ad un'autorizzazione preventiva dell'autorità politica.

Dunque, gli organi di vertice delle Forze armate vengono sottoposti ad una sorta di "isolamento giuridico" che comporta l'impossibilità per essi di assumere indirizzi vincolanti⁵².

Passando ad un altro principio, va considerato il carattere apolitico delle Forze Armate, deducibile dall'articolo 98 terzo comma.

L'articolo in questione afferma: "*Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero*".

La ratio di questo articolo è quella di porre dei limiti ad un'eventuale strumentalizzazione partitica delle Forze Armate oltre alla constatazione del fatto che potrebbe risultare pericoloso, per il ruolo svolto dalle forze politiche all'interno della società, la presenza collettiva dei militari all'interno dello scenario politico.

Il carattere apolitico delle Forze Armate è rafforzato tramite dalla combinata con il disposto dell'articolo 18 secondo comma, il quale "*proibisce le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare*".

Altro principio su cui bisogna soffermarsi per capire l'inquadramento delle Forze Armate è quello dettato dall'articolo 52, secondo comma, secondo cui: "*l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica*". Lo scopo è quello di garantire la rottura della separazione rigida tra l'ordinamento statale e ordinamento militare assicurando la completa permeabilità tra i due. Quindi l'intenzione principale è quella di adeguare l'ordinamento interno delle Forze Armate ai principi dell'ordinamento democratico. Tuttavia la prassi si è rivelata differente, dimostrando l'incapacità di conseguire tale risultato. Infatti questa disposizione non comporta la perfetta sovrapposizione dei due ordinamenti, dato che il principio gerarchico continua a ricoprire un ruolo decisivo in quello militare, permettendo quindi il rispetto delle decisioni politiche.

Infine, il principio che più ha ispirato la disposizione dettata dal comma 9 dell'articolo 87, è quello che afferma che gli organi costituzionali non esercitano il

⁵² L'isolamento giuridico compare per la prima volta nella Costituzione francese del 1791 ed in altre Costituzioni rivoluzionarie. In essa infatti si affermava all'articolo 12, titolo IV che la forza pubblica è per sua natura subordinata e che dunque nessun corpo armato ha poteri deliberativi.

comando effettivo delle Forze Armate.

Da ciò deriva la netta distinzione tra le competenze degli organi costituzionali e quelle degli organi tecnico-esecutivi, che comporta la non ingerenza degli organi costituzionali nell'ambito del comando militare inteso in senso tecnico. Nonostante il diritto costituzionale abbia riferito tale disposizione direttamente al Capo di Stato, anche per creare una netta cesura con le disposizioni pre-costituzionali, il suo campo di azione deve essere inteso in modo più ampio, facendo ricadere al suo interno anche gli altri organi costituzionali.

Quindi, dopo aver visto i lavori preparatori che hanno riguardato tale articolo ed i principi ai quali si sono ispirati i costituenti per delineare la figura del Presidente della Repubblica, quale detentore del comando delle Forze Armate, è ora possibile vedere in definitiva quali siano le caratteristiche della sua figura in questo campo sensibile.

Il primo punto che emerge è il fatto che il comando attribuito dall'articolo in questione non è un comando materiale e dunque effettivo. Non spetta al Presidente il compito di impartire ordini, che invece è conferito alla compagine governativa e soprattutto al Capo di stato maggiore della Difesa.

La disposizione in esame comunque non va sottovalutata e deve essere intesa tenendo conto del fatto che il Capo dello Stato è "il rappresentante e garante dell'ordinamento democratico, il garante cioè della Costituzione nel suo complesso e del gioco democratico che questa impone e stabilisce per ogni tipo di rapporto politico"⁵³. Quindi per comando va intesa un'altissima carica simbolica, volta ad assicurare un uso non deviato delle Forze armate e non invece il comando effettivo.

L'esigenza alla base di tale attribuzione, come fa notare De Vergottini è quella di subordinare il potere militare al potere civile impersonificato dal Presidente, organo *super partes* e ben distinto dal Governo che, essendo un organo esponente della maggioranza, è legato ad una parte politica del Paese.

In sintesi, il ruolo del Presidente è quello di garante dell'imparzialità politica delle Forze Armate e del loro impiego nel rispetto delle disposizioni costituzionali. Qualora dovesse riscontrare un uso improprio delle Forze Armate o una violazione del dettato costituzionale il Presidente può ricorrere all'invio di un messaggio affiancato dalla convocazione straordinaria delle Camere.

L'eventuale attribuzione del comando effettivo al Capo dello Stato troverebbe in ogni caso un limite insormontabile nel principio di irresponsabilità presidenziale, che prevede la non responsabilità degli atti compiuti dal Presidente nell'esercizio delle sue

⁵³ Fernando Pinto, *Forze Armate e Costituzione*, Venezia, Marsilio Editori, 1979 p. 26.

funzioni.

Infatti come lo stesso onorevole Tosato fece notare, “il Capo dello Stato non è responsabile, quindi gli atti del Capo dello Stato devono essere ricoperti dalla responsabilità di un ministro ed è pertanto chiaro che in tempo di pace l’esercizio effettivo del comando delle Forze armate, proprio del presidente, è esercitato con la responsabilità del governo”⁵⁴.

In conclusione, il carattere garantista viene fortemente temperato dalla forma di governo italiana, la quale assegna l’intero indirizzo politico e quindi anche quello militare al potere legislativo ed al potere esecutivo. Il Presidente della Repubblica non può sconfinare nella definizione dell’indirizzo riguardante la sicurezza, poiché ciò comporterebbe uno sdoppiamento dell’indirizzo stesso e l’usurpazione dei poteri del Ministro della difesa, né si può intendere come una funzione di coordinamento con l’indirizzo generale e con gli altri organi costituzionali.

1.4.3 Il Consiglio Supremo di Difesa e la Legge 28 luglio 1950, n.624

Passando ora alla terza parte dell’articolo 87, IX comma, essa risalta per l’innovazione che il costituente ha voluto introdurre, ovvero la previsione a livello costituzionale del Consiglio Supremo di Difesa.

In realtà il Consiglio, di per sé non può essere considerato una vera e propria novità, dato che già in passato, durante il Regno d’Italia e durante il fascismo, esistevano organi simili.

Infatti nel 1899, tramite il regio decreto n. 331, venne istituita la Commissione suprema mista per la difesa dello Stato⁵⁵ che svolse determinate funzioni fino all’intervento dell’Italia nella Prima Guerra mondiale.

All’inizio del conflitto, tale Commissione venne sostituita, con il regio decreto n.1065, dal Sottosegretariato poi Ministero per le armi e munizioni ⁵⁶ con il compito di

⁵⁴ Assemblea Costituente, resoconto stenografico, seduta pomeridiana del 22 ottobre 1947.

⁵⁵ Regio Decreto, 19 luglio 1899, n. 331, Istituzione una Commissione Suprema mista per la difesa dello Stato, articolo 1: E' istituita una Commissione suprema per la difesa dello Stato, cui spetta risolvere, in tempo di pace, le più importanti questioni concernenti la preparazione della difesa nazionale.

⁵⁶ Regio Decreto, 9 luglio 1915, n. 1065 contenente provvedimenti per i rifornimenti di armi e di munizioni. articolo 2: il comitato di cui all'articolo precedente sarà composto del presidente del consiglio dei ministri e dei ministri degli affari esteri, del tesoro, della guerra e della marina. Potranno essere chiamati a farne parte altri ministri quando esso debba deliberare sopra argomenti attinenti alle loro rispettive competenze. Ne farà parte altresì con voto consultivo il sottosegretario di stato per le armi e le munizioni da nominarsi ai termini del consecutivo articolo 4. Potranno pure dal presidente del consiglio essere chiamati a intervenire, senza diritto di voto, funzionari civili e militari o persone di alta e riconosciuta competenza militare, industriale o commerciale.

provvedere al rifornimento di armi e munizioni per il regio esercito e per la regia marina.

Successivamente, nel primo dopoguerra, il Regno d'Italia non vide l'istituzione di un organismo di pari entità per ben cinque anni. Bisognerà aspettare il 1923, quando il primo governo Mussolini creò un nuovo organo diverso dai precedenti per composizione e funzioni. Con regio decreto 11 gennaio 1923, n. 21 venne allora istituita la Commissione suprema di difesa, che operò fino al 1944.

Costituitasi la Luogotenenza generale del Regno, il governo Bonomi decise di sopprimere la Commissione suprema di difesa, lasciando attiva la segreteria generale di tale organo con il compito di estinguere le questioni pendenti.

Nel 1945, il secondo governo Bonomi, con il decreto legislativo luogotenenziale n.345, decise di costituire un nuovo organo collegiale transitorio chiamato Comitato di difesa, presieduto dal Presidente del consiglio dei Ministri e dotato di attribuzioni preparatorie rispetto all'azione governativa, che esplicò le sue funzioni fino al 1947, anno in cui si lavorò ad un nuovo organo. Per quanto riguarda i lavori preparatori ed i dibattiti svolti in Assemblea Costituente abbiamo visto come si siano svolti con superficialità.

Lo stesso si può affermare per i lavori preparatori della legge istitutiva n.624 del 1950 (la norma ora abrogata è stata ricompresa, senza modifiche, nel Codice dell'Ordinamento Militare, Decreto Legislativo del 15 marzo 2010, n. 66). Durante questa fase vennero presentate diverse relazioni che illustravano quelle che dovevano essere le attribuzioni di tale organo. Il documento sottoscritto dagli onorevoli De Gasperi e Pacciardi dimostrava come tale organo dovesse svolgere funzioni ausiliarie del Governo, limitate alla preparazione delle Forze Armate, alla tutela del territorio e alla produzione in tempo di guerra. Sarebbe stato presieduto dal Capo dello Stato comportandone la collocazione a livello superiore rispetto al Consiglio dei Ministri e facendo in modo che avesse una compartecipazione con il Governo per quanto riguarda la definizione degli indirizzi stessi.

Infatti lo stesso disegno di legge gli attribuiva *“l'esame dei problemi generali attinenti alla difesa della Nazione e alla politica generale per la parte in cui questa direttamente o indirettamente interessa la difesa”* e la *“fissazione delle direttive”* riguardanti l'organizzazione ed il coordinamento delle attività di difesa.

Tuttavia, la presidenza conferita al Presidente della Repubblica comportò una sorta di sovra ordinazione del Consiglio rispetto alle scelte governative, cosa che appariva in contrasto con le norme della Costituzione.

Successivamente, la Relazione Gasparotto, della quarta commissione del Senato, circoscrisse i poteri del Consiglio a quelli di tipo consultivo, inquadrandolo come un “organo di alta consultazione” che va ad affiancare il Capo di Stato in suo ausilio. La ratio di questa nuova relazione era quella di porre sotto costante vigilanza l’apparato militare, esplicando in tal modo una funzione di garanzia nei confronti delle stesse Forze Armate collegata al ruolo del Presidente.

La legge che venne approvata a seguito di questi lavori, ovvero la n. 624 del 28 luglio 1950⁵⁷, disciplinò il ruolo ed i compiti di questo organo, dato che la Costituzione si era limitata a specificare a chi spettasse la presidenza del Consiglio supremo di difesa, lasciando indeterminate le attribuzioni dell’organo.

Scendendo nel dettaglio della legge, si rileva come il primo articolo, oltre alla

⁵⁷ Legge 28 luglio 1950, n. 624: Istituzione del Consiglio supremo di difesa. (G.U. 28 agosto 1950, n. 196):

Articolo 1: E' istituito il Consiglio supremo di difesa. Il Consiglio supremo di difesa esamina i problemi generali politici e tecnici attinenti la difesa nazionale e determina i criteri e fissa le direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque la riguardano.

Articolo 2: Il Consiglio supremo di difesa è presieduto dal Presidente della Repubblica, ed è composto:

dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con funzioni di vicepresidente; dal Ministro per gli affari esteri; dal Ministro per l'interno; dal Ministro per il tesoro; dal Ministro per la difesa; dal Ministro per l'industria ed il commercio; dal Capo di Stato Maggiore della difesa. Il segretario del Consiglio è nominato dal Consiglio stesso fuori del suo seno, e partecipa alle sedute.

Articolo 3: Il presidente può convocare riunioni del Consiglio supremo di difesa con la partecipazione, a suo invito, dei Ministri non indicati nell'articolo precedente e degli Alti Commissari. Possono altresì essere convocati alle riunioni del Consiglio, quando il presidente lo ritenga opportuno, i Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, i presidenti degli organi ed istituti indicati nell'articolo 4, nonché persone di particolare competenza nel campo scientifico, industriale ed economico ed esperti in problemi militari, ivi compresi i rappresentanti qualificati del Corpo volontari della libertà e delle formazioni partigiane.

Articolo 4: Il Consiglio supremo di difesa, nello svolgimento delle sue attribuzioni, può avvalersi del Comitato interministeriale per la ricostruzione, del Consiglio nazionale delle ricerche, dell'Istituto centrale di statistica, dei Corpi consultivi delle Forze armate e di altri organi consultivi dello Stato.

Articolo 5: Il segretario del Consiglio supremo di difesa raccoglie ed elabora, secondo le direttive del Consiglio, tutti gli elementi relativi alle questioni da sottoporre al Consiglio stesso, coordina le relative deliberazioni e ne predispone l'attuazione da parte degli organi competenti. A tale scopo il segretario del Consiglio può chiedere direttamente ad amministrazioni pubbliche, enti ed imprese, tutti gli elementi e i dati necessari per lo studio e la trattazione delle questioni da sottoporre al Consiglio. Articolo 6: Presso il Consiglio supremo di difesa è istituito un Ufficio di segreteria che coadiuva il segretario del Consiglio nello svolgimento delle funzioni indicate nell'articolo precedente. L'Ufficio di segreteria è costituito da personale comandato, militare e civile, delle Amministrazioni dello Stato. Il numero massimo dei componenti l'Ufficio di segreteria sarà determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per il tesoro e per la difesa.

Articolo 7: Il Consiglio supremo di difesa si riunisce almeno due volte all'anno. E' inoltre convocato, tutte le volte che se ne ravvisi la necessità, dal presidente della Repubblica, di propria iniziativa o su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Articolo 8: Le spese per il funzionamento del Consiglio supremo di difesa graveranno su apposito capitolo da iscriversi nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa. Alle spese predette si provvederà, per l'esercizio finanziario in corso, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento dal capitolo n. 353 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio.

Articolo 9: Il Governo è autorizzato ad emanare le norme necessarie per l'attuazione della presente legge.

dichiarazione d'istituzione del Consiglio, contenuta nel primo comma, preveda come competenze la valutazione dei problemi generali politici e tecnici riguardanti la Difesa e la funzione di indirizzo, tramite la determinazione dei criteri e delle direttive per l'organizzazione ed il coordinamento delle attività in questione.

Da questo articolo si deduce come il legislatore sia andato oltre le attribuzioni preparatorie e consultive che caratterizzarono gli organi pre-costituzionali.

Su quest'ultima parte, la dottrina ha aperto un dibattito riguardante l'incostituzionalità della norma e sul quale si tornerà nel dettaglio successivamente.

La composizione delineata dall'articolo 2 risulta essere peculiare. Infatti, oltre alla presidenza attribuita dalla Costituzione al Capo di Stato, alle riunioni partecipano di diritto il Presidente del Consiglio dei Ministri in qualità di vice-presidente, il Ministro per gli affari esteri, il Ministro per l'interno, il Ministro per il tesoro con funzioni di bilancio, il Ministro per la difesa, il Ministro per l'industria ed il commercio ed infine il Capo di Stato Maggiore della difesa.

L'articolo dispone anche la nomina all'interno del collegio stesso di un Segretario che partecipa alle sedute con compiti preparatori, coordinativi ed attuativi, coadiuvato da una Segreteria costituita da personale comandato, militare e civile.

Il Consiglio può essere allargato tramite invito del Presidente indirizzato ad altri ministri e ad Alti Commissari che concorrono alle determinazioni dell'organo. Possono altresì essere invitati a partecipare, qualora ritenuto opportuno e senza concorrere al procedimento delle determinazioni collegiali, i Capi di Stato Maggiore delle tre Armi, i presidenti di organi e istituti elencati nell'articolo 4 (Cipe, Cnr, Istat e organi consultivi) nonché persone di particolare competenza in diversi campi (scientifico, industriale, militare ed economico).

Esiste anche la possibilità, tramite il Segretario, di chiedere direttamente alle amministrazioni pubbliche tutti gli elementi ed i dati necessari per la trattazione delle questioni in Consiglio.

Per quanto riguarda invece le sedute, esse devono tenersi almeno due volte l'anno, alle quali vanno aggiunte quelle convocate su iniziativa presidenziale, in caso se ne ravvisi la necessità.

Da quanto precede si possono individuare tre distinte funzioni attribuibili al Consiglio Supremo. La prima è quella di consulenza al Governo, anche se sarebbe così propriamente detto solo se fosse costituito da figure tecniche espresse dalle Forze Armate. Invece, dall'articolo 2 si denota come la composizione abbia riservato ampio spazio ai membri ministeriali, che concorrerebbero alla formazione dei pareri

nonostante siano titolari delle più importanti funzioni decisionali. Ancora, sempre considerando questa funzione, risulterebbe non comprensibile la scelta di attribuire la presidenza di un organo consultivo al Capo di Stato.

Dunque ricalibrando la definizione di organo consultivo, si ha che l'esplicazione di questa funzione di alta consulenza non è da considerarsi a priori del Governo ma del Capo dello Stato stesso, il quale potrebbe non avere le conoscenze adeguate all'esercizio delle sua funzione come garante sull'operato delle Forze Armate.

Quindi, il Consiglio, data la composizione, si configurerebbe come un'idonea sede di confronto tra le varie istanze volte a contribuire alla formulazione degli orientamenti presidenziali.

L'altra funzione che viene individuata in maniera esplicita è quella di indirizzo. Questa funzione, come accennato in precedenza, ha suscitato numerose perplessità per via del fatto che "sono stati riconosciuti poteri d'indirizzo al Consiglio definito organo costituzionale ma irresponsabile verso il Parlamento, agganciandoli a identici poteri del Capo dello Stato nel solo settore della difesa, derogando al regime a governo parlamentare"⁵⁸.

Infatti, la stessa legge n. 624 ha dimostrato delle incongruenze, in particolare rispetto ai principi di attribuzione di competenza e di ripartizione di funzioni tra gli organi costituzionali. L'anomalia più importante, che ha aperto un dibattito tra gli studiosi, è quella che si riscontra nella seconda parte del secondo comma dell'articolo 1 facente riferimento proprio alla competenza d'indirizzo, nella quale si afferma che il Consiglio "*determina i criteri e fissa le direttive per l'organizzazione ed il coordinamento delle attività che la riguardano*". Sembrerebbe dunque che gli vengano attribuite competenze primarie di indirizzo politico tipiche dell'organo di governo. Tuttavia, la legge afferma che solo alcuni Ministri possono partecipare di diritto alle riunioni, godendo quindi di un ruolo preferenziale rispetto all'intero Consiglio dei Ministri, rendendo molto partecipi di una competenza di indirizzo politico di governo sia il Presidente della Repubblica che il Capo di Stato Maggiore della Difesa, quale organo tecnico con funzioni consultive ed esecutive.

Si giunge quindi ad ipotizzare che le decisioni prese nel Consiglio Supremo possano addirittura arrivare a vincolare il Governo a tale punto che, in caso di conflitto, quest'ultimo possa presentare le dimissioni.

Alcuni studiosi hanno ritenuto che le direttive emanate non intaccherebbero

⁵⁸ Giuseppe De Vergottini, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Bologna-Roma, Nicola Zanichelli editore e Soc. Ed. del foro italiano, 1979, p. 261.

l'indirizzo generale, ma sarebbero riferite esclusivamente alla risoluzione dei problemi riguardanti l'organizzazione ed il coordinamento delle attività di difesa, creando una sorta di specificazione dell'indirizzo. Tuttavia, non sembrerebbe probabile che le direttive relative ad organizzazione e coordinamento possano comportare una competenza primaria d'indirizzo del Consiglio esautorando quella governativa, né si può pensare di risolvere i probabili conflitti con le dimissioni del Governo.

Un'ulteriore funzione che è stata individuata dalla legge è quella di collegamento tra gli organi costituzionali, per assicurare la collaborazione tra il Capo dello Stato, in qualità di garante del corretto uso dello strumento militare, ed il Governo espressione dell'indirizzo di maggioranza. Anche in questo caso, la legge n. 624/1950, nonostante la composizione molto allargata, attribuisce funzioni che vanno al di là della semplice funzione di collegamento, visto che si dà la possibilità di adottare atti di indirizzo.

In conclusione, la legge istitutiva sembra aver assegnato, in maniera estensiva, dei poteri che mal si coordinano con la forma di governo parlamentare.

Anche il ruolo del Presidente della Repubblica, che viene inserito nell'area dell'indirizzo di governo, entrerebbe in contrasto con lo schema organizzativo dettato dalla Carta fondamentale. Lo stesso De Vergottini ritiene infatti che il Presidente abbia "le stesse attribuzioni di equilibrio e garanzia riconosciutegli dal disegno del Costituente per la totalità dei suoi interventi"⁵⁹. Dunque, seguendo questa teoria, l'unica funzione che può essere attribuita al Consiglio sarebbe quella di organo ausiliario del Capo dello Stato in riferimento alle questioni di Difesa.

Il suo compito principale, quale organo ausiliario, è quello di permettere al Presidente della Repubblica di ottenere tutte le informazioni utili ad approfondire le sue conoscenze sulle questioni cruciali riguardanti la Difesa e la sicurezza dello Stato.

Grazie a queste conoscenze, il Presidente della Repubblica può esercitare sia la sua funzione di controllo sull'operato del Governo, sia la sua funzione di comando che ha come scopo esclusivo quello di garantire la fedeltà dell'organizzazione militare ai principi costituzionali.

A questo punto, viene da domandarsi perché la legge istitutiva abbia attribuito tali poteri in contrasto con la Carta. La risposta probabilmente sta nel fatto che i Costituenti siano stati condizionati dalle esperienze pre-costituzionali e che quindi siano stati indotti a paragonare organi insiti in sistemi diversi.

Quello che è importante rilevare non sono tanto le competenze attribuite, nonostante

⁵⁹ Giuseppe De Vergottini, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Bologna-Roma, Nicola Zanichelli editore e Soc. Ed. del foro italiano, 1979, p.262.

le diverse criticità della legge, ma il fatto che l'intento principale dei Costituenti fosse quello di concentrare in un unico organo le due componenti del potere esecutivo, ovvero il Presidente della Repubblica ed il Presidente del Consiglio, affiancati dal Capo di Stato Maggiore della Difesa che in questo modo è posto allo stesso livello delle cariche governative ed è inserito nella definizione dell'indirizzo politico.

Considerando i casi concreti in cui il Consiglio Supremo di Difesa è stato riunito, il bilancio che se ne può trarre non è straordinario, basti pensare che non è stato interpellato preventivamente nel caso della guerra del Golfo del 1990, così come in occasione del Mozambico nel 1994, del Kosovo nel 1999, di Timor Est nel 1999.

In quasi tutti i casi il Consiglio Supremo della Difesa intervenne a missione in corso o addirittura a missione terminata, per redigere dei semplici resoconti. Un primo caso di convocazione preventiva avvenne 3 giorni dopo l'attentato contro gli Stati Uniti dell'11 Settembre 2001. In quella seduta, il Consiglio Supremo di Difesa delineò la posizione che l'Italia avrebbe assunto a riguardo, aprendo dunque la strada al coinvolgimento dell'Italia al fianco della Nato in azioni militari contro i responsabili degli attentati.

In tal caso il Consiglio si rifece all'articolo 5 del trattato di Washington⁶⁰, dichiarando che la sicurezza dell'Italia e dell'Europa fosse indivisibile rispetto a quella degli Stati Uniti.

Un altro caso degno di attenzione è quello dell'Iraq del 2003, quando l'Italia prese posizione decidendo per la non belligeranza.

La seduta del 19 marzo 2003 fu chiarificatrice sotto diversi punti di vista. Innanzitutto vennero delineati i casi in cui l'Italia avrebbe potuto prendere parte ad operazioni militari, ovvero in caso di autodifesa, secondo l'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, in caso di deliberazioni emanate da organi espressione di alleanze come la Nato ed infine in caso si fosse espresso favorevolmente il Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

Quello però che ha segnato di più la seduta in questione è stata la presa di posizione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, il quale informato dal Governo

⁶⁰ Trattato Nord Atlantico, Washington, DC, 4 aprile 1949, articolo 5: Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale. Ogni attacco armato di questo genere e tutte le misure prese in conseguenza di esso saranno immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza. Queste misure termineranno allorché il Consiglio di Sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali.

del possibile intervento italiano al fianco della coalizione anti Saddam, espresse il suo parere contrario ipotizzando che violasse l'articolo 11 della Costituzione, conseguenza che l'avrebbe indotto a dichiarare illegittimo l'intervento.

Ponendo questo pesante veto, aggravato dalla possibilità di inviare un proprio messaggio alle Camere, il Presidente della Repubblica non fece altro che applicare i propri poteri di garante sia della Costituzione sia del corretto uso dello strumento della forza.

Tale scelta venne quindi adottata anche dal Consiglio Supremo della Difesa, il quale non si limitò a prendere atto del parere del Presidente, ma stabilì anche, tramite i cosiddetti sei paletti⁶¹, che il Governo non avrebbe potuto mettere a disposizione qualsiasi strumento di tipo militare, comprese le basi, agli Stati partecipanti alla missione, dato che sarebbe stato altrimenti alterato lo Stato di non-belligeranza.

A seguito di questa presa di posizione da parte del Presidente della Repubblica, venne specificato che: “stante il carattere fondamentalmente parlamentare dell'ordinamento designato dalla nostra Costituzione, la determinazione dell'indirizzo politico, compreso l'impiego delle Forze armate e delle loro strutture spetta al Governo e al Parlamento collegati fra loro dal rapporto di fiducia anche per quanto riguarda i profili costituzionali”. In quest'ultima circostanza, dunque, furono rispettate le fasi

⁶¹ Comunicato del presidente Carlo Azeglio Ciampi, Roma, 19 marzo 2003: Il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, ha presieduto oggi, al Palazzo del Quirinale, una riunione del Consiglio Supremo di Difesa, convocata ai sensi dell'articolo 1, lettera a), della legge 18 febbraio 1997, n.25, per l'esame della posizione dell'Italia sulla crisi irachena.

Hanno partecipato i componenti del Consiglio: On. Silvio Berlusconi, Presidente del Consiglio dei Ministri, On. Franco Frattini, Ministro degli affari esteri, On. Giuseppe Pisanu, Ministro dell'interno, On. Antonio Martino, Ministro della difesa, On. Antonio Marzano, Ministro delle attività produttive, Gen. Rolando Mosca Moschini, Capo di Stato Maggiore della difesa. Su invito del Presidente della Repubblica erano inoltre presenti l'On. Gianfranco Fini, Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, l'On. Rocco Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie e il Dott. Gianni Letta, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Hanno altresì presenziato alla riunione il Dottor Gaetano Gifuni, Segretario Generale della Presidenza della Repubblica, e l'Ammiraglio Angelo Mariani, Segretario del Consiglio Supremo di Difesa. Dopo una introduzione del Capo dello Stato e dopo le relazioni svolte dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri degli affari esteri, della difesa e dell'interno, alle quali è seguito un ampio e approfondito dibattito, il Consiglio Supremo di Difesa ha preso atto delle seguenti proposte che il Governo, a conferma della posizione assunta fin dall'inizio della crisi, intende sottoporre al Parlamento per le valutazioni di carattere politico e costituzionale che competono al Parlamento medesimo:

1. esclusione della partecipazione alle azioni di guerra di militari italiani;
2. esclusione della fornitura e della messa a disposizione di armamenti e mezzi militari di qualsiasi tipo;
3. esclusione dell'uso di strutture militari quali basi di attacco diretto ad obiettivi iracheni;
4. qualificazione della posizione italiana, conformemente alle statuizioni che precedono, come non belligerante;
5. mantenimento dell'uso delle basi per le esigenze di transito, di rifornimento e di manutenzione dei mezzi, nonché dell'autorizzazione al sorvolo dello spazio aereo nazionale;
6. rafforzamento degli apparati di protezione delle basi medesime. Nel corso della discussione è stato unanimemente riconosciuto che, stante il carattere fondamentalmente parlamentare dell'ordinamento disegnato dalla nostra Costituzione, la determinazione dell'indirizzo politico, compreso l'impiego delle Forze Armate e delle loro strutture, spetta al Governo e al Parlamento collegati tra loro dal rapporto di fiducia, anche per quanto riguarda i profili costituzionali.

procedimentali dettate dalla legge 25/1997 sulla quale ci soffermeremo approfonditamente nel prossimo paragrafo.

1.5 L'insufficienza costituzionale e le fonti sub-costituzionali

1.5.1 La Commissione per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impegno delle Forze armate

Nei paragrafi precedenti si è visto come lo schema delineato dalla Costituzione, in particolare il dettato dell'articolo 78, non consenta di dare una risposta alle nuove esigenze create dai conflitti che si sono delineati negli ultimi trent'anni.

In particolare una situazione di forte perplessità si è registrata nel momento in cui l'Italia si è trovata di fronte alla nuova realtà della guerra al terrorismo, nella quale risulta difficile se non impossibile distinguere tra il profilo internazionale ed il profilo interno.

Di conseguenza, sia il legislatore che il Governo hanno spesso fatto ricorso all'articolo 11 per giustificare interventi militari all'estero ricollegandoli al rispetto e all'attuazione degli accordi internazionali.

Il vuoto normativo a livello costituzionale ha comportato l'intervento di normative adottate a livello sub-costituzionale che, nonostante alcune carenze, hanno permesso agli organi costituzionali di partecipare, tramite l'uso dei decreti legge e di conseguenza della legge formale, a iniziative belliche come la guerra al terrorismo, le guerre cosiddette umanitarie e quelle di difesa collettiva.

Risulta comunque evidente come questi interventi legislativi siano stati molto specifici, scaturendo dall'esigenza di dare una risposta immediata alle situazioni del momento.

Mancherebbe dunque una legislazione attuativa dei principi dettati dall'articolo 78 tale da disciplinare il comportamento cui il Governo dovrebbe uniformarsi sia in caso di deliberazione e conseguente dichiarazione dello stato di guerra, sia in caso di instaurazione di regimi giuridici diversi dallo stato di guerra e dunque riferiti ad altre emergenze internazionali.

Fondamentale risulterebbe anche una legge-quadro parlamentare volta a disciplinare i rapporti tra gli organi costituzionali. Sul punto, di rilevante importanza è stata l'attività della Commissione per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e

l'impiego delle Forze Armate, presieduta dal professor Livio Paladin, istituita il 1° dicembre 1987 dal Governo Gorla, su richiesta del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga.

La conseguente relazione, pubblicata il 15 giugno 1988, portò alla chiarificazione riguardante la ripartizione delle attribuzioni tra gli organi costituzionali nel settore della difesa e della sicurezza, tanto che venne presa ad oggetto di scambio delle lettere tra il Capo di Stato Cossiga ed i Presidenti del Consiglio che si sono succeduti, prima Ciriaco De Mita e dopo Giulio Andreotti.

Le stesse conclusioni furono ampiamente condivise, tanto da dare il via alla loro immediata attuazione tramite convenzioni costituzionali e provvedimenti di varia natura.

Nello specifico la Commissione, in circa cinquanta pagine e due allegati, ha sciolto diversi nodi riguardanti la funzione di comando, dalla quale discende tutta una serie di comportamenti attribuibili al Governo ed al Capo dello Stato.

Basandosi sul dettato costituzionale, con il quale si specifica la ripartizione di poteri tra il Governo, che ha il potere esecutivo, ed il Capo dello Stato che ha il ruolo di garante e rappresentanza, la Commissione è giunta ad affermare che l'articolo 78 non risulta applicabile ai casi di crisi che l'Italia si è trovata ad affrontare nei primi anni '80, dato che attribuirebbe all'esecutivo poteri troppo ampi (i cosiddetti poteri necessari).

In compenso è risultata opinione condivisa che sia in caso di stato di guerra, che in situazioni di crisi, il comando spetti al potere esecutivo. Partendo da quest'ultima affermazione, si può inquadrare il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa presieduto dal Presidente della Repubblica, al quale deve dare sostegno. Infatti, mentre il primo viene ridotto a semplice organo consultivo privo del potere d'indirizzo, dato che l'orientamento spetta solo al Governo, il secondo invece diviene il destinatario delle informazioni che il Governo è tenuto a dare.

Successivamente, la Commissione ha espresso alcuni pareri sulla necessità di trasformare alcuni ruoli importanti, come ad esempio quello del Capo di Stato Maggiore della Difesa che sarebbe poi diventato il responsabile operativo di Marina, Esercito e Aeronautica, oppure la formazione di nuovi organi come ad esempio il Consiglio di guerra.

Su quest'ultimo, infatti, la relazione si espresse rigidamente, individuando la scarsa agilità nel gestire una crisi da parte del Consiglio dei Ministri. Sarebbe perciò risultato necessario creare un organo ristretto costituito dal Presidente del Consiglio, dal Ministro della Difesa, degli Esteri, dell'Interno e della Protezione Civile. Fu fatta presente anche

la necessità di creare una Sala operativa nella quale i ministri indicati potessero svolgere le proprie attività in caso di emergenza. Infine la relazione espresse un parere sui Decreti Cassetto, affermando che vi fosse la necessità di aumentarne il numero.

1.5.2 La Legge 23 agosto 1988 n. 400: Disciplina delle attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri

La legge 400/1988 rappresenta un ultimo punto fondamentale per determinare il ruolo svolto dal Governo nell'impiego delle Forze Armate. Va considerato come un tentativo di razionalizzare, a Costituzione invariata, la funzione governativa. Anche il cambiamento della legislazione elettorale, con il passaggio al sistema maggioritario, ha influito sul ruolo svolto dall'esecutivo, prima che venisse ulteriormente rivisto.

Infatti, l'acquisizione dei maggiori poteri e l'accentuarsi della rilevanza del leader, tramite l'incremento del ruolo direzionale politico con la conseguenza del rafforzamento della coesione nella compagine governativa, hanno permesso di delineare maggiormente i poteri governativi.

Il rafforzamento del ruolo dell'esecutivo è dovuto anche ai caratteri diversi che delineano le questioni attinenti la difesa e la sicurezza rispetto a tutte le altre materie dato che le prime sono influenzate dall'urgenza, dalla necessità e dalla riservatezza. Questi ultimi aspetti fanno tendere all'attribuzione di responsabilità ad un organo ristretto o addirittura al principio monocratico.

Si è anche visto come nella prassi vi sia stata una tensione tra il principio collegiale, che trova fondamento nell'articolo 95, ed il principio monocratico al quale si è fatto riferimento in alcune situazioni come nella crisi libica del 1986. Ed è proprio su questo punto che la legge 400/1988 è intervenuta prevedendo all'articolo 2, comma 3, lettera h) che siano sottoposte al consiglio dei ministri:

“le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare”

Di questa disposizione si osserva come venga data importanza al principio collegiale. Nonostante il suo superamento, avvenuto nel 2007, va segnalata anche la precedente legge 24 ottobre 1977, n. 801 che all'articolo 1 affermava che al Presidente del

Consiglio erano attribuiti:

“l’alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento della politica informativa e di sicurezza nell’interesse e per la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri impartisce le direttive ed emana ogni disposizione necessaria per l’organizzazione ed il funzionamento delle attività attinenti ai fini di cui al comma precedente;”

Si desume dunque come siano stati recepiti degli indirizzi, dettati anche dalla Corte Costituzionale in merito all’interpretazione dell’articolo 95, secondo i quali competerebbero al Presidente del Consiglio tutte le attività politiche dirette alla difesa sia interna sia esterna che possano essere ricondotte ai supremi interessi statali.

Quindi, in sostanza, si è andata ad affermare una deroga alla collegialità che tanto caratterizza il potere esecutivo. Tale deroga, tramite la quale il Presidente può inviare direttive o svolgere attività informali di direzione e coordinamento dei ministri, nel momento in cui le delibere in materia di difesa e sicurezza non influenzino l’indirizzo politico generale, è stata confermata dall’articolo 5, comma 2, lettere a) e b) nei quali si afferma che il Presidente del Consiglio dei Ministri:

“indirizza ai Ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo; coordina e promuove l’attività dei Ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo;”

Un altro risvolto che deroga il principio della collegialità è stato l’estensione del modello del Segretariato generale al potere esecutivo. Infatti, sono state istituite delle figure specializzate, come il consigliere militare ed il consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio. Al comma 1 dell’articolo 18 si affermava che:

“ Gli uffici di diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio dei Ministri sono organizzati nel Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Fanno comunque parte del Segretariato l’ufficio centrale per il coordinamento

dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo, l'ufficio per il coordinamento amministrativo, nonché gli uffici del consigliere diplomatico, del consigliere militare, del capo dell'ufficio stampa del Presidente del Consiglio dei Ministri e del cerimoniale.”

Infatti all'articolo 6 viene disciplinato il Consiglio di Gabinetto, il quale coadiuva, con attribuzioni preparatorie e consultive, il Presidente del Consiglio nello svolgimento delle funzioni previste dall'articolo 95 della Costituzione. Questo organo potrebbe essere una valida soluzione organizzativa alle carenze esistenti in tempo di crisi, per dare una risposta immediata ma soprattutto per creare un raccordo con le ripartizioni amministrative e con i centri decisionali delle organizzazioni internazionali come la Nato:

“1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, nello svolgimento delle funzioni previste dall'articolo 95, primo comma, della Costituzione, può essere coadiuvato da un Comitato, che prende nome di Consiglio di Gabinetto, ed è composto dai Ministri da lui designati, sentito il Consiglio dei Ministri.

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può invitare a singole sedute del Consiglio di Gabinetto altri Ministri in ragione della loro competenza.”

1.5.3 La Legge 18 febbraio 1997, n.25: Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della difesa

La successiva legge 18 febbraio 1997, n. 25 svolge un ruolo non meno importante all'interno del quadro normativo concernente difesa e sicurezza. Infatti, il suo obiettivo principale è stato quello di rispondere alle lacune evidenziate dalla Commissione Paladin, razionalizzando il procedimento di decisione relativo alla tematica in esame e stabilendo un iter procedimentale da seguire che coinvolge tutti i maggiori centri decisionali dello Stato. L'articolo 1, oltre a definire le attribuzioni del Ministero della Difesa, stabilisce la sequenza procedurale stabilendo che:

“ Il Ministro della difesa, preposto all'amministrazione militare e civile della difesa

e massimo organo gerarchico e disciplinare:

a) attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa e approvate dal Parlamento;

b) emana le direttive in merito alla politica militare, all'attività informativa e di sicurezza ed all'attività tecnico-amministrativa;

c) partecipa direttamente o tramite un suo delegato a tutti gli organismi internazionali ed europei competenti in materia di difesa e sicurezza militare o le cui deliberazioni comportino effetti sulla difesa nazionale;

d) approva la pianificazione generale e operativa interforze con i conseguenti programmi tecnico-finanziari, nonché' la pianificazione relativa all'area industriale, pubblica e privata, di interesse della Difesa.”

Si vede dunque come l'iter procedurale si strutturi in questo modo: il Governo ha il compito di adottare le deliberazioni per quanto riguarda la difesa e la sicurezza; le deliberazioni vengono sottoposte all'esame del Consiglio supremo di Difesa; il Parlamento approva le deliberazioni stesse dopo averle discusse; il Ministro della Difesa attua le deliberazioni emanando direttive riguardanti la politica militare e partecipando alle riunioni degli organismi internazionali ed europei.

Passando ad analizzare i singoli centri decisionali si ha che “per la prima volta la legge parla di adozione governativa, da valutarsi come collegiale, di deliberazioni in tema di sicurezza e difesa”⁶² che verranno successivamente sottoposte al vaglio e all'approvazione parlamentare.

Dunque, dal punto di vista del profilo contenutistico delle deliberazioni governative, pur citando le decisioni in materia di difesa e sicurezza, non contiene rinvii diretti alle emergenze belliche. Pertanto, la generalità della disposizione in questione permette che essa copra una vasta gamma di situazioni ed il mancato collegamento esplicito all'articolo 78 non esclude che la disposizione possa essere impiegata anche nelle ipotesi di impiego della forza armata.

Comunque, il fatto che siano coinvolti tutti i centri decisionali statali può sottintendere che tale procedimento si applichi nei casi in cui bisogna assumere decisioni rilevanti. Uno di questi risulterebbe proprio la deliberazione in materia di difesa che viene intesa come un atto o un'attività volta all'attuazione della Costituzione o di decisioni di organismi internazionali con la finalità di garantire la sicurezza e la

⁶² Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione*, Nuovi conflitti e sfide alla democrazia, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2004, p. 301.

stabilità collettiva.

E sono proprio queste ultime, ovvero le decisioni adottate da organizzazioni di sicurezza collettiva, da alleanze di cui l'Italia è parte o coalizioni ad hoc, che hanno assunto un ruolo sempre maggiore negli ultimi anni. Quello che importa comunque è che “tutte le più importanti delibere che implicino una decisione dell'impiego della forza armata fuori dai confini nazionali, a fini bellici, trovino come schema formale di riferimento la scarna ma non trascurabile disposizione dell'articolo 1, comma 1 della legge 25/1997 che richiede il ruolo attivo del Parlamento chiamato a dare la sua approvazione”⁶³.

Tuttavia, anche la legge in questione, come gli articoli costituzionali, contempla un meccanismo che, in caso di urgenza, potrebbe contrastare con l'adempimento della difesa. Infatti può capitare che il Presidente del Consiglio o il Ministro della Difesa, in deroga al principio della collegialità, adottino le misure necessarie a rispondere alla minaccia.

Non sono del resto mancati casi in cui il principio monocratico sia già prevalso. Un esempio di questa situazione, che comportò una risposta immediata, si ebbe il 15 aprile 1986, allorché il Presidente del Consiglio Bettino Craxi impartì “l'ordine di difendere con ogni mezzo disponibile ogni punto del territorio della Repubblica”⁶⁴.

Comunque sia, in carenza di norme precise e dato che l'attivazione delle procedure dettate dall'articolo 78 si è rivelata solo teorica, si può ritenere che possano coesistere sia il principio collegiale che il principio monocratico. Risulta pertanto ovvio che qualora si possa rispettare il principio collegiale, esso abbia la priorità rispetto a quello monocratico. Bisogna sottolineare come manchi anche la presenza di un organismo collegiale a composizione ristretta che, sul modello del war cabinet britannico⁶⁵, eserciti

⁶³ Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione*, Nuovi conflitti e sfide alla democrazia, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2004, p. 303.

⁶⁴ Seduta del Senato, 15 aprile 1986, intervento del Presidente del Consiglio Bettino Craxi: “La ringrazio, signor Presidente. Desidero informare il Senato che alle ore 17 di oggi sono state rilevate nell'Isola di Lampedusa due esplosioni che hanno provocato due colonne d'acqua nel mare in direzione della stazione Loran della Nato. Paracadutisti e carabinieri subito accorsi alla stazione non hanno riscontrato alcun danno né a persone né a cose. Poiché la prima ipotesi formulata è stata quella di colpi provocati da un mezzo navale, la reazione delle nostre Forze Armate si è concretizzata nel decollo immediato di due coppie di aerei intercettori e di una coppia di cacciabombardieri levati in volo dalla base più vicina. Questa operazione, protrattasi per trenta minuti nello spazio di mare davanti a Lampedusa, non ha portato all'individuazione di nessun mezzo navale. Tale risultato della ricerca aerea, connesso ai risultati egualmente negativi delle rilevazioni dei radar, ha portato all'ipotesi più probabile di un'offesa da un mezzo missilistico portata da lunga distanza. Poiché fonti libiche hanno rivendicato questa azione, il Governo italiano presenterà immediatamente una nota di energica protesta al Governo di Tripoli, facendo presente che le Forze Armate italiane hanno avuto l'ordine di proteggere con ogni mezzo disponibile ogni punto del territorio della Repubblica.

⁶⁵ Il war cabinet è un comitato istituito in tempo di guerra e composto dal Primo Ministro coadiuvato dai ministri interessati, dalle figure politiche d'opposizione e dai vertici militari.

le funzioni di gabinetto di crisi, oppure di un organismo permanente a composizione ministeriale che svolga funzioni di appoggio al Consiglio dei Ministri, con attribuzioni di consulenza e di pianificazione.

Mentre il primo potrebbe creare dei problemi di costituzionalità dato che, essendo dotato di incisivi poteri decisionali, andrebbe ad alterare il principio di collegialità, il secondo invece potrebbe risultare una buona soluzione e di facile costituzione. In realtà a partire dagli anni Settanta, sotto spinta dell'Alleanza Atlantica, ci furono dei tentativi di creare alcuni organi volti alla gestione delle crisi più gravi e ad assicurare la continuità d'azione del governo, come ad esempio il Centro Decisionale Nazionale⁶⁶.

Nonostante la creazione di questo organismo, in occasione della situazione di emergenza determinatasi in seguito al sequestro della nave da crociera italiana Achille Lauro, nell'ottobre del 1985, la prassi si rivelò differente dalle aspettative e quindi si preferì intervenire diversamente.

Infatti “anziché ricorrere al Cdn si preferì gestire la crisi attraverso contatti bilaterali tra la Presidenza del Consiglio, gli Esteri, la Difesa, la Giustizia e gli Interni”⁶⁷ derogando dunque al principio della collegialità.

Questa deroga portò il Ministro della Difesa Giovanni Spadolini a richiedere l'intervento del Consiglio di gabinetto, creato nel 1983 e previsto successivamente dalla

⁶⁶ Nel 1980, un intervento degno di nota, poté essere considerato il Manuale per la gestione delle crisi, edito dalla Presidenza del Consiglio, con il quale si cercò di disciplinare ed organizzare la gestione delle emergenze militari creando anche un collegamento con la Nato. L'organizzazione che si andò a delineare, individuò i soggetti abilitati a gestire le situazioni di crisi e gli organi decisionali. La prima componente, ovvero quella direzionale, trovò il suo punto di riferimento nel Centro Decisionale Nazionale (Cdn), dipendente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e sottoposta alla gestione del Sismi (Servizio per le informazioni e la sicurezza militare). Aveva sede presso Forte Braschi ed aveva funzioni direzionali tramite la costituzione di tre sale, una decisionale, una sala situazioni ed una di controllo. Svolgeva anche la funzione di collegamento con gli enti Nato e di altre organizzazioni internazionali. La seconda componente, posta all'interno dello stesso Centro Decisionale Nazionale, era quella decisionale, rappresentata dal Comitato Politico Strategico (Cops), un nuovo organo composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e dai Ministri della Difesa, dell'Interno e degli Esteri ai quali si potevano aggiungere altre figure politiche o di vertice della struttura militare come ad esempio il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio, il Capo di Stato Maggiore della Difesa ed il Segretario Generale del Ministero degli Esteri. I compiti che esso svolgeva erano di tipo organizzativo, valutativo e, se ritenuto necessario, di tipo decisionale. L'ultima componente era quella operativa che trovava il suo centro nel Nucleo Politico Militare (Npm). Come organo di staff aveva il compito di coordinare gli organi coinvolti nella crisi e di effettuare valutazioni. Posto anch'esso all'interno del Centro Decisionale Nazionale, era costituito dal Sottosegretariato di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri per le Informazioni e la Sicurezza, coadiuvato dai Ministri dell'Interno, degli Affari Esteri, della Difesa e dell'Interno oltre che dallo Stato Maggiore della Difesa. Tuttavia, nei momenti di necessità si preferì ricorrere ad altri strumenti come ad esempio i contatti bilaterali tra i vari dicasteri interessati. Solo nel 1999, a seguito del Millennium Bug e nel 2001 in occasione degli attentati dell'11 settembre, vi fu lo svolgimento di alcuni compiti da parte del Centro Decisionale Nazionale ed in particolare del Nucleo Politico Militare.

⁶⁷ Germano Dottori, *Questioni di pace o di guerra*, Roma, Aracne editrice S.r.l., I edizione, luglio 2006, p. 277.

legge n.400/1988⁶⁸. La richiesta venne accantonata nel momento in cui il Presidente del Consiglio, Bettino Craxi, e l'allora Ministro degli Esteri, Giulio Andreotti, preferirono decidere autonomamente di trattenere i responsabili palestinesi del sequestro, che oltretutto si erano macchiati dell'omicidio di un cittadino americano. Tale decisione comportò la disapprovazione degli Stati Uniti e di conseguenza la crisi di Sigonella⁶⁹. Da questa situazione scaturì una crisi di governo aperta dal Partito Repubblicano di cui Spadolini, Ministro della Difesa, era il Segretario. Dunque, l'Achille Lauro e Sigonella prima, la crisi libica dopo, mostrarono come l'Italia necessitasse di strumenti idonei ad affrontare tali situazioni.

La risposta immediata comportò la creazione di un nuovo organo, il Consiglio Politico di Crisi⁷⁰, con cui si cercò di dare una risposta ad uno dei problemi che più attanagliava l'Italia nei procedimenti decisionali, ovvero la frammentazione politica. Infatti, il compito principale era quello di compattare tutte le forze politiche costituenti la maggioranza.

Ritornando ora alla legge 25/1997, dopo aver analizzato il ruolo del Governo, è

⁶⁸Legge 23 agosto 1988, n. 400, Articolo 6, (Consiglio di Gabinetto, Comitati di ministri e Comitati interministeriali):

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, nello svolgimento delle funzioni previste dall'articolo 95, primo comma, della Costituzione, può essere coadiuvato da un Comitato, che prende nome di Consiglio di Gabinetto, ed è composto dai ministri da lui designati, sentito il Consiglio dei ministri. 2. Il Presidente del Consiglio dei ministri può invitare a singole sedute del Consiglio di Gabinetto altri ministri in ragione della loro competenza. 3. I Comitati di ministri e quelli interministeriali istituiti per legge debbono tempestivamente comunicare al Presidente del Consiglio dei ministri l'ordine del giorno delle riunioni. Il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri, perché stabilisca le direttive alle quali i Comitati debbono attenersi, nell'ambito delle norme vigenti.

⁶⁹ La crisi di Sigonella è un caso di scontro diplomatico tra l'Italia e gli Stati Uniti. Ebbe inizio il 7 ottobre 1985 quando quattro terroristi del Fronte per la liberazione della Palestina abbordarono e sequestrarono l'Achille Lauro, una nave da crociera italiana con a bordo 545 passeggeri tra i quali Leon Klinghoffer, un cittadino americano disabile di origine ebraica, ucciso dal commando e gettato successivamente fuori bordo. A seguito di una complessa trattativa, la nave ebbe il permesso di approdare in Egitto dove il governo di Hosni Mubarak, permise ai terroristi di fuggire con un aereo di linea con al suo interno anche Abu Abbas, leader dell'Olp. Durante il volo, l'aereo venne intercettato, dirottato ed obbligato ad atterrare nella base aerea di Sigonella dai caccia americani. Il governo di Washington intimò il Governo italiano di consegnargli il commando. La risposta fu negativa dato che il crimine era stato commesso su una nave battente bandiera italiana e quindi spettava all'Italia processare i responsabili. Tuttavia la motivazione del trattenimento italiano del commando aveva ragioni ben più profonde e sicuramente ricollegate alle vicende che stavano accadendo in Egitto e che vedevano il Governo sempre più instabile. L'Italia infatti, sempre più proiettata verso il Medio Oriente avrebbe potuto assumere un ruolo di primo piano. Tuttavia l'evento più grottesco si ebbe proprio sulla pista di atterraggio della base di Sigonella quando 30 avieri della Vigilanza Aeronautica Militare e 20 Carabinieri circondarono l'aereo per prelevare i terroristi. Contemporaneamente due aerei americani che trasportavano elementi della Delta Force atterrarono a luci spente. Le forze speciali americane circondarono immediatamente l'aereo ed i militari italiani per essere successivamente circondati a loro volta da un secondo cordone di Carabinieri. Solo a seguito di ulteriori rinforzi, tra i quali alcuni mezzi blindati, gli americani decisero di ritirarsi.

⁷⁰ Presieduto dal Presidente del Consiglio e costituito dal Ministro della Giustizia, degli Esteri, dell'Interno e della Difesa. È inoltre assistito dall'Unità per la gestione della situazione di emergenza politico-militare che a sua volta è presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e composta dai Capi di Gabinetto, dai Responsabili dei Servizi di sicurezza, dal Consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Capo di Stato Maggiore della Difesa. Sia il Consiglio politico di crisi che l'Unità non sono stati coinvolti nelle successive crisi.

possibile osservare come nell'articolo 1 venga citato il Consiglio Supremo di Difesa presieduto dal Presidente della Repubblica, che è protagonista di una fase intermedia, ovvero quella dell'esame delle deliberazioni adottate dal Governo in materia di difesa e sicurezza. L'espressione "esame" è comunque una formulazione imprecisa, che potrebbe riconoscere attribuzioni decisionali portando di conseguenza ad interpretazioni fuorvianti. Comunque, l'aggiunta del settore della sicurezza che risulta di ampia portata rendeva la disposizione innovativa rispetto al dettato della legge 624/1950 che prevedeva la competenza del Consiglio Supremo di Difesa limitata a questioni concernenti la difesa.

Tuttavia, a causa dell'indeterminatezza e della genericità della locuzione "deliberazioni in materia di difesa e sicurezza", si imponeva una selezione delle questioni da sottoporre al Consiglio. Sul punto comunque è intervenuto il Parlamento con una risoluzione che verrà analizzata nel paragrafo successivo.

La legge, dando un ruolo al Consiglio nel procedimento decisionale, ha accresciuto il ruolo del Presidente della Repubblica, permettendogli di acquisire informazioni utili al proprio ruolo di garante ed inoltre di esprimere orientamenti che possono influenzare le decisioni. Andrebbe sottolineato come la legge continui a generare confusione sul ruolo del Consiglio che, non essendo dotato di un ruolo decisionale, non può approvare le delibere governative le quali, rientrando tra le decisioni relative alla difesa, non possono non essere attribuite al binomio Governo-Parlamento.

Quindi il Consiglio "non può avere un ruolo decisionale autonomo che si sovrapponga a quello di Governo e Parlamento che rimangono gli unici organi di indirizzo politico"⁷¹. Infatti, come visto in precedenza⁷², deve essere inquadrato come organo di consulenza ed informazione, che consente al Capo di Stato l'esercizio della sua funzione di garanzia nei confronti delle disposizioni e dei valori costituzionali e l'esercizio di controllo e monitoraggio nei confronti delle forze armate e del loro impiego. Quindi è stato considerato come uno strumento d'esercizio del potere presidenziale di comando delle forze armate, il quale non implica la funzione di indirizzo.

Dopo l'entrata in vigore della legge, si sono verificati alcuni casi di mancata applicazione del dettato legislativo con riferimento alla convocazione del Consiglio Supremo di Difesa.

Il primo si può far risalire al 1999 in occasione della crisi in Kosovo, allorché il

⁷¹ Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione*, Nuovi conflitti e sfide alla democrazia, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2004, p. 309.

⁷² Si veda il paragrafo 1.4.3.

Consiglio non venne riunito prima delle risoluzioni parlamentari del 26 marzo 1999 e del 21 luglio 1999.

Il secondo si ebbe invece tre anni più tardi, ovvero nel 2002 in occasione dell'invio di un contingente militare in Afghanistan, quando la risoluzione parlamentare del 3 ottobre non venne preceduta dall'esame del Consiglio Supremo di Difesa. L'unica volta in cui è stato riunito il Consiglio, come visto in precedenza, si è avuta nel 2003 in merito alla situazione creatasi in Iraq.

Quanto al ruolo del Parlamento descritto dalla legge 18 febbraio 1997, n. 25, vediamo come essa abbia inteso razionalizzare i rapporti con il governo. È stata infatti prevista l'approvazione parlamentare di tutte le deliberazioni adottate dal governo in materia di difesa e sicurezza, facendo sì che siano sottoposti ad approvazione sia gli accordi internazionali in materia, come già disciplinato dall'articolo 80 della Costituzione, sia le deliberazioni riguardanti l'invio di missioni all'estero.

Per quanto riguarda quest'ultime il Parlamento interverrebbe sia in attuazione delle delibere degli organismi internazionali, ai quali l'Italia partecipa dando quindi attuazione ad accordi preesistenti, sia partecipando alla formazione di accordi nuovi.

In entrambi i casi, il ruolo che esso svolge consiste nel controllo, tramite le informazioni governative, sia dell'onere finanziario, delle motivazioni e della natura del coinvolgimento, sia dei vincoli costituzionali e di quelli derivanti dal diritto internazionale.

Uno dei vantaggi di questa procedura consiste, oltre alla possibilità del coinvolgimento decisionale per le opposizioni parlamentari, nel ricondurre le scelte governative alla sede parlamentare. Tuttavia, anche in questo caso la norma presenta delle carenze.

In primo luogo l'indeterminatezza della disposizione che non permette di comprendere la reale portata dell'obbligo governativo d'informare le Camere e che quindi andrebbe a limitare la seguente procedura conoscitiva e deliberativa. Secondariamente la norma in questione non permette di capire se l'approvazione debba essere intesa come un vincolo meramente politico o come un vincolo giuridico e quale forma essa debba avere, ovvero se deve assumere la forma della legge o di un atto parlamentare d'indirizzo.

La prima forma si avrebbe nel caso di iniziativa governativa di una legge di autorizzazione alla ratifica di un accordo, volto all'invio di un contingente militare all'estero o nel caso di un disegno di legge di conversione di un decreto contenente il finanziamento di una missione. Invece, per quanto riguarda la seconda forma, esse viene

usata in caso di attuazione di vincoli determinati dagli organi Nato o Onu. Con tale ultima forma si è aperto un problema interpretativo, dato che gli atti di indirizzo possono essere deliberati sia da una Camera sia da entrambe. La legge 18 febbraio 1997, n. 25 effettivamente usa la formula generale “approvate dal Parlamento” che farebbe dunque pensare alla necessità del voto di entrambe le Camere.

Un altro aspetto critico consiste nel fatto che la legge non consente di individuare i contenuti necessari da sottoporre all’approvazione parlamentare.

In conclusione, anche se la legge in questione ha operato un importante lavoro di razionalizzazione dei rapporti tra gli organi, esistono tuttavia diversi aspetti che mantengono delle zone d’ombra, come lo stesso concetto di deliberazione che rimane largamente indeterminato. La stessa prassi ha dimostrato che la legge non è riuscita a risolvere a pieno quei problemi che si sono verificati in passato, tanto che sembra che sia il Parlamento che il Governo non abbiano attribuito alla stessa il valore di obbligo giuridico ma bensì è stata interpretata “come un indirizzo esprimente nulla più che un vincolo di natura politica rientrante nella normale dialettica tra organi nel quadro del rapporto fiduciario”⁷³.

Di conseguenza ciò spiegherebbe come nei casi concreti si siano rispettati solo parzialmente i passaggi dell’iter procedurale. Un esempio di applicazione della norma può essere riferito all’intervento in Albania nel 1997 nel quale c’è stato un costante lavoro di informazione da parte del Governo, al quale sono seguite le adozioni di risoluzioni parlamentari e la conversione in legge dei decreti-legge. Un esempio invece di rispetto parziale della legge può essere ricondotto alla crisi del Kosovo nel 1998/1999 quando all’assenso italiano all’attuazione delle decisioni della Nato ad intervenire non corrispose l’approvazione parlamentare. Ulteriormente, degno di nota è l’intervento avvenuto con la missione Unmee del 15 novembre 2000, quando il Governo decise di inviare i soldati tra Etiopia ed Eritrea⁷⁴. In tal caso, l’allora ministro della Difesa Sergio

⁷³ Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione, Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2004, p. 321.

⁷⁴ La missione Unmee venne istituita a seguito della risoluzione 1312 del 31 luglio 2000 del Consiglio di sicurezza dell’Onu, conseguente all’accordo di cessazione delle ostilità firmato ad Algeri il 18 giugno 2000. In questo accordo, oltre a delineare un piano di cessazione delle ostilità nate a seguito della controversia sulla definizione dei confini, veniva prevista la presenza di una forza di monitoraggio e peacekeeping. I compiti delineati dalla missione consistevano “*nel verificare l’effettiva cessazione delle ostilità, nell’assistere le due parti nel rispetto delle intese stabilite e nel verificare il rischieramento delle forze militari dei due contendenti al di fuori della zona di sicurezza temporanea (Tsz) nell’area di frontiera*” oltre al coordinamento delle operazioni di sminamento. La successiva risoluzione 1320, del 15 settembre 2000, ha autorizzato il rischieramento di una componente militare di 4.200 unità e di 220 osservatori. Il 15 novembre il Ministro della Difesa, Sergio Mattarella, comunicò al Parlamento la partecipazione militare italiana alla missione delle Nazioni Unite in Corno d’Africa dichiarando che: “saranno rischierati in teatro, sotto comando delle Nazioni Unite: una componente aerea basata su due aerei da trasporto G-222, due velivoli da ricognizione aerofotogrammetrici P-166 e due elicotteri NH-500

Mattarella fece la comunicazione al Parlamento mentre i soldati erano già in volo verso il teatro delle operazioni.

1.5.4 La risoluzione della Commissione Difesa della Camera dei Deputati 7-01007 del 16 gennaio 2001 (Risoluzione Ruffino)

Accanto agli interventi legislativi, il Parlamento ha usato anche lo strumento della risoluzione per dare maggiore chiarezza agli articoli della legge 25/1997 ed impegnare il Governo ad assicurare il rispetto dell'iter designato.

Infatti, agli inizi del 2001, sul finire della XIII legislatura, la Commissione Difesa della Camera dei Deputati approvò una risoluzione volta a definire nel dettaglio l'iter procedurale da seguire nel momento in cui il Governo avesse voluto impiegare un contingente militare all'estero. Questa risoluzione diventò il modello su cui si strutturano tutti i rapporti tra i centri di potere in materia di uso della forza fino all'entrata in vigore della legge Garofani.

Rimanevano in sospeso alcune questioni delicate riguardanti sia l'individuazione di quali deliberazioni governative dovessero essere sottoposte alla procedura dettata dalla legge, sia la natura che avrebbe dovuto assumere l'approvazione parlamentare, ovvero se questa dovesse consistere nell'approvazione di un atto di indirizzo determinante un mero vincolo politico per il Governo, o se fosse costituita dall'approvazione di un atto legislativo, da cui sarebbe derivato un vincolo giuridico per il potere esecutivo.

Dunque, la risoluzione "ha posto l'accento sulla successione delle fasi del procedimento decisionale che consente il coinvolgimento dei massimi poteri dello Stato,

con circa settantacinque persone tra equipaggio e sostegno tecnico; una componente ufficiali di staff da inserire nel comando della forza multinazionale Onu; personale medico e paramedico del Corpo militare della Croce rossa; un'aliquota di dieci osservatori militari; un'aliquota di personale specialistico per il rilievo cartografico della linea di frontiera contesa; un'aliquota di cinquanta autocarri leggeri Acl 75, con un piccolo nucleo di supporto tecnico-logistico per l'addestramento alla manutenzione dei mezzi. È stata inoltre resa disponibile, una unità carabinieri di circa quaranta uomini, il cui rischieramento in teatro, al momento, non ancora deciso dall'Onu, dovrebbe avvenire in un secondo tempo. A queste forze si affianca un nucleo di comunicazioni e di vigilanza per assicurare i collegamenti con l'Italia e la sicurezza dei nostri uomini ed equipaggiamenti per circa trentacinque unità. Il contingente italiano che ammonta complessivamente a circa 200 unità, sarà guidato da un ufficiale dell'aeronautica militare, il colonnello pilota Maurizio Salvatori. Esso opererà nel quadro della missione Onu, con le regole di ingaggio stabilite dalle Nazioni Unite per la Unmee, sotto il capitolo VII della Carta dell'Onu che autorizza l'uso della forza, ove strettamente necessario, sia per autodifesa sia per assolvere la missione, tra cui, in particolare, per assicurare il rispetto degli accordi sul cessate il fuoco ed il mantenimento di condizioni di sicurezza e libertà di manovra per il contingente della forza di pace delle Nazioni Unite." Dal discorso si evince anche una certa urgenza nel dispiegamento che, secondo il Ministro, sarebbe iniziato a partire dall'inizio del mese di dicembre e quindi o nella seconda metà di questo mese o addirittura in quei giorni. La partecipazione alla missione terminò nel dicembre 2005, quando il governo eritreo ha disposto l'espulsione del personale militare di Unmee. La consistenza del contingente italiano in data 11/10/05 era di 3 unità di cui 2 carabinieri con compiti di polizia militare ed un osservatore.

del Governo, del Presidente della Repubblica e del Parlamento nella assunzione delle determinazioni inerenti l'impiego delle forze armate all'estero"⁷⁵. Dato che il procedimento disciplinato dalla legge 25/1997 faceva riferimento anche alle deliberazioni in materia di sicurezza e difesa, si può affermare che la risoluzione avesse comunque un campo di applicazione più ampio. Infatti si vede come la risoluzione al paragrafo 1 affermasse che:

“le deliberazioni di carattere generale in materia di sicurezza e di difesa, comprese quelle relative ai criteri generali di impiego delle Forze armate all'estero, sono adottate nel rispetto delle procedure di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a) della legge n. 25 del 1997;”

Successivamente il procedimento che si andò a delineare si articolava in cinque fasi. La prima prevedeva l'adozione da parte del Governo delle deliberazioni in materia di difesa, sicurezza e quelle relative ai criteri generali riguardanti l'impiego della forza all'estero in sede di Consiglio dei Ministri. La seconda fase vedeva come protagonista il Parlamento che, una volta informato tempestivamente dal Governo, approvava le determinazioni assunte dall'esecutivo in merito. Nella terza fase il Governo acquisiva la posizione del potere legislativo emanando o un decreto legge o presentando un disegno di legge contenenti le necessarie coperture finanziarie ed amministrative. Contemporaneamente il Ministro della Difesa attuava le deliberazioni governative ed impartiva le direttive necessarie. Infine il Parlamento o convertiva il decreto legge o approvava il disegno di legge presentati in precedenza dal Governo.

La prima innovazione era quella di voler rendere il vincolo procedurale dettato dalla legge 25/1997 il più stringente possibile, in modo tale da legare il Governo al vaglio preventivo da parte del Presidente e del Parlamento. Un particolare che però risalta agli occhi è che nella risoluzione in questione non si faceva cenno al Consiglio Supremo di Difesa anche se, secondo l'opinione generale, ciò non significava che non dovessero essere sottoposte le deliberazioni governative relative all'impiego delle forze armate all'estero ad un suo vaglio preventivo. La conferma dell'intervento del Consiglio sarebbe giunta indirettamente dalle successive disposizioni. Infatti al paragrafo 2 si leggeva:

⁷⁵ Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione, Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2004, p. 301.

“Il Governo pone il Presidente della Repubblica nelle condizioni di conoscere e valutare tempestivamente ogni determinazione relativa all’impiego delle Forze Armate”

Si deduceva dunque un obbligo governativo di tempestiva informazione, che riguardava non solo la decisione di inviare un contingente militare all’estero ma anche tutte le fasi successive riguardanti il suo impiego. L’obiettivo principale era quello di agevolare il Presidente della Repubblica nella sua funzione di controllo e di garante e, dato che riveste la carica di Presidente del Consiglio Supremo di Difesa, c’è da presupporre il coinvolgimento diretto di questo organo tramite il suo esame preventivo.

Un analogo obbligo d’informazione governativa tempestiva è stato reso più incisivo nei confronti del Parlamento. Infatti i paragrafi 3 e 4 affermavano che:

“Il Governo adotta le deliberazioni in ordine alla partecipazione a missioni di pace all’estero in sede di Consiglio dei ministri e ne informa tempestivamente le Camere Il Parlamento – entrambe le Camere o anche una sola di esse, oppure le competenti Commissioni parlamentari, nel regime di autonomia costituzionale previsto dalla Costituzione per gli organi parlamentari – sulla base delle comunicazioni del Governo sull’andamento della crisi e sulle iniziative intraprese, approva, in tempi compatibili con l’adempimento dei previsti impegni internazionali, le determinazioni da queste assunte”

Dunque dal terzo paragrafo si deduceva come la Risoluzione, al fine di circostanziare adeguatamente il principio della approvazione, prevedesse due ipotesi riferendosi sia alle delibere di portata generale sia alle delibere riferite a singole missioni.

Per quanto riguarda le prime, la risoluzione si limitava a riprendere l’obbligo imposto dall’articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25/1997.

Per quanto riguarda, invece, le seconde la risoluzione è stata più analitica, richiedendo l’adozione delle delibere in Consiglio dei Ministri e la tempestiva informazione alle Camere le quali, singolarmente o congiuntamente, le avrebbero dovute approvare, o in aula o in commissione.

Una volta acquisita la posizione del Parlamento, secondo il dettato del paragrafo 5, il Governo avrebbe potuto:

“a) emanare un decreto-legge contenente la copertura finanziaria ed amministrativa delle misure deliberate;

b) presentare un disegno di legge di corrispondente contenuto alle Camere;”

Il paragrafo appena citato si ricollega direttamente al settimo, nel quale si affermava che:

“Il Parlamento converte il decreto-legge nel caso di cui al numero 5-a) o approva il disegno di legge nel caso di cui al numero 5-b) anche nel corso della relativa attuazione da parte del Ministro della difesa, ai fini di cui all’articolo 1, comma 2, della legge 14 novembre 2000, n. 331 ⁷⁶”

Per quanto riguardava, invece, l’attuazione delle deliberazioni, essa spettava al Ministro della difesa il quale secondo il sesto paragrafo:

“attua le deliberazioni adottate dal Governo impartendo le necessarie direttive al Capo di Stato maggiore della difesa”

Quindi, la risoluzione fu un tentativo di discreto successo di risolvere le principali questioni lasciate aperte dalla legge n. 25/1997, definendo l’ambito di applicazione e specificando la ratio dell’approvazione parlamentare.

Infatti, con riferimento all’ambito di applicazione, l’iter procedurale disciplinato dalla risoluzione investiva le più importanti decisioni in materia di difesa, incluse quelle che implicavano l’impiego della forza armata all’estero, ad esclusione dello stato di guerra.

Per quanto riguarda invece la ratio dell’approvazione parlamentare, si fondava sulla necessità di assicurare un controllo del rispetto delle disposizioni costituzionali e di consolidare ulteriormente la legittimità dell’azione militare.

Si desumeva pertanto come, in capo al Governo, vi fossero due vincoli: uno politico, scaturito dall’approvazione anche di una sola delle due Camere ai sensi del paragrafo 4 della Risoluzione; ed uno giuridico, derivante dall’adozione di un disegno di legge ordinario o dalla conversione di un decreto-legge contenenti la copertura finanziaria e amministrativa ai sensi del paragrafo 7.

È quindi da evidenziare come l’approvazione legislativa non fosse rivolta nei confronti dell’intervento militare in sé ma sarebbe stata ricollegabile esclusivamente alle

⁷⁶ Articolo 1, comma 2, della legge 14 novembre 2000, n. 331: L’ordinamento e l’attività delle Forze armate sono conformi agli articoli 11 e 52 della Costituzione e alla legge.

coperture necessarie. Alla base di ciò vi era il presupposto che l'intervento si svolgesse all'interno della cornice degli organismi internazionali e quindi in attuazione di accordi preesistenti sottoposti già ad autorizzazione del Parlamento ai sensi dell'articolo 80.

Infatti, la stessa risoluzione, nell'ultima parte, affermava che nel caso in cui *“l'invio di contingenti militari nazionali si collochi nel quadro di iniziative adottate al di fuori di organizzazioni internazionali delle quali l'Italia sia parte, occorre la definizione di un apposito accordo internazionale che, ove non sia adottato in forma semplificata e non entri in vigore all'atto della firma, richiede l'approvazione della necessaria legge di autorizzazione alla ratifica”*. Non venne inoltre esclusa la possibilità di attivare la procedura, precedentemente delineata, parallelamente alla ratifica dell'accordo.

In tal modo, il coinvolgimento del potere legislativo nei confronti delle deliberazioni governative si verificava sia nel caso in cui l'intervento militare si fosse posto in attuazione delle delibere degli organismi internazionali, sia in caso di formazione di nuovi accordi al di fuori degli organismi internazionali di cui l'Italia fa parte.

In conclusione, pur non avendo valore e forza di legge, i governi che si succedettero tra il 2001 ed il 2017 si attenero piuttosto fedelmente alle prescrizioni della Risoluzione Ruffino. Occorrerà attendere la legge Garofani perché venisse superata.

1.5.5 La Legge 21 Luglio 2016 n.145: Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali.

La disciplina precedentemente descritta non fu esente da alcuni profili problematici che ne ridussero l'efficacia e riguardarono generalmente i rapporti tra Governo e Parlamento ed i suoi contenuti.

Guardando nel dettaglio, il primo dei profili problematici risultò essere la temporaneità dell'atto legislativo che recava la copertura amministrativa e finanziaria. Infatti, spesso il periodo di riferimento non era esteso all'intera durata della missione ma era ben più breve, rimanendo all'incirca attorno ad un anno. Da qui la necessità di dover rinnovare ogni anno le medesime disposizioni, creando difficoltà e generando frammentarietà del corpus normativo di riferimento.

Questa situazione scaturì essenzialmente dal fatto che negli anni '80 e '90 l'impiego delle Forze Armate all'estero non era previsto frequentemente e dunque l'allocazione delle risorse necessarie non era prevista a priori nel bilancio. Infatti, per far fronte alla copertura finanziaria si ricorreva al fondo di riserva per le spese impreviste destinato

alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, secondo l'articolo 9 della legge 5 agosto 1978, n. 468⁷⁷. Solo a seguito degli interventi della Commissione Bilancio e della Corte dei Conti venne istituito nel 2004, su iniziativa governativa, un fondo apposito per fornire la copertura necessaria alle missioni. La durata della copertura variò dall'iniziale anno ai successivi tre anni a partire dal 2007.

Tuttavia la mancata introduzione di un meccanismo di finanziamento a regime con risorse permanenti e la mancanza di un vincolo che imponesse alla legge finanziaria di predisporre nuovi finanziamenti allo scadere dei termini portò all'instabilità dei flussi finanziari.

“Fu quindi giocoforza configurare la normativa applicabile alle missioni internazionali come disciplina temporanea e di durata corrispondente a quella dei finanziamenti ad essa destinati, da reiterare periodicamente unitamente alle autorizzazioni di spesa relative alle singole missioni, le cui scadenze venivano “allineate” ad un unico termine, in modo da farle confluire, in occasione della relativa proroga, in un solo provvedimento legislativo”⁷⁸.

Vennero, ulteriormente, sollevate altre perplessità sia dal punto di vista dell'ammontare delle risorse sia per quanto riguarda la velocità delle erogazioni.

Infatti, per quanto riguarda l'ammontare, molto spesso si verificò che le risorse necessarie erano di molto superiori rispetto a quelle stanziare nel Fondo, con il risultato di poter finanziare solo le spese inerenti alle attività svolte nei teatri operativi, senza includervi tutte le altre attività di approntamento e preparazione del contingente o di rientro in patria dello stesso. Da qui la necessità di far ricorso ad altre fonti di finanziamento o di imputare le spese aggiuntive agli ordinari stanziamenti di bilancio.

Per quanto riguarda invece la velocità delle erogazioni, l'iter amministrativo risultava complesso e sviluppato in un arco temporale che poteva impiegare diversi mesi. Infatti, dopo lo stanziamento da parte dei provvedimenti legislativi di proroga

⁷⁷ Legge 5 agosto 1978, n. 468, articolo 9, Fondo di riserva per le spese impreviste: Nello stato di previsione del Ministero del tesoro è istituito, nella parte corrente, un "Fondo di riserva per le spese impreviste", per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui al precedente articolo 7 (punto 2) ed al successivo articolo 12 e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità. Il trasferimento di somme dal predetto fondo e la loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio hanno luogo mediante decreti del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro del tesoro, da registrarsi alla Corte dei conti, e riguardano sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa dei capitoli interessati. Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è allegato un elenco, da approvarsi, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio, delle spese per le quali può esercitarsi la facoltà di cui al comma precedente. Alla legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è allegato un elenco dei decreti di cui al secondo comma, con le indicazioni dei motivi per i quali si è proceduto ai prelievi dal fondo di cui al presente articolo.

⁷⁸ Renato Somma, *La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, p. 14.

delle missioni, intervenivano ulteriori provvedimenti amministrativi, come ad esempio il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, con lo scopo di ripartire le risorse tra i vari dicasteri interessati nelle missioni. Ulteriormente, una volta registrato il decreto presso la Corte dei Conti, un ulteriore decreto del Ministro della Difesa provvedeva a ripartire le risorse tra le varie voci di spesa dello stato di precisione del Ministero della Difesa. Per ovviare agli inevitabili ritardi che nascevano da questa disciplina, si optò di ricorrere alla contabilità speciale per quanto riguarda il Ministero della Difesa, mentre per tutti gli altri Ministeri di ottenere delle anticipazioni di fondi subito dopo il provvedimento legislativo di proroga.

Un ulteriore problema riguardava la disciplina penale da applicare al contingente militare, ovvero se dovesse essere quella del codice penale militare di guerra o del codice penale militare di pace. Infatti nella legge 18 febbraio 1997, n. 25 mancava una disposizione che affrontasse questo tema. La soluzione, di cui si parlerà nel paragrafo dedicato all'argomento, venne delineata proprio dall'articolo 19 della legge n.145 del 2016 con il quale venne sancita l'applicazione del codice penale militare di pace al personale che partecipa alle missioni internazionali, nonché' al personale inviato in supporto alle medesime missioni.

L'ultimo risvolto problematico della legge 25/1997 risiedeva, come annunciato in precedenza, nella dialettica tra Parlamento e Governo. Nello specifico, l'adozione di un provvedimento legislativo di iniziativa governativa con al suo interno un pacchetto di missioni, metteva le forze politiche del Parlamento nelle condizioni di non poter esprimere le proprie posizioni politiche in merito alle singole missioni. Tale situazione risultava accentuata soprattutto nel momento della presentazione dei provvedimenti di proroga sotto forma di decreti legge presentati alle Camere, per via della loro struttura naturale basata su un unico articolo con il quale si dispone la conversione. A maggior ragione, un'analogia situazione si concretizzava anche nel reperimento di ulteriori risorse attraverso i "decreti legge omnibus" contenenti anche la proroga delle missioni. La soluzione inizialmente adottata, che permise di risolvere le tensioni che nascevano in Parlamento, fu quella di "far confluire in un'autonoma proposta di iniziativa parlamentare le disposizioni relative alle missioni condivise da tutte le forze politiche, in modo da consentirne l'approvazione unanime in sede legislativa, conservando nel provvedimento originario le disposizioni concernenti le missioni più controverse, da approvare a maggioranza in Assemblea"⁷⁹.

⁷⁹ Renato Somma, *La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, p. 24.

Peraltro, la ristrettezza dei tempi, che non permetteva di effettuare un esame approfondito dei decreti stessi e l'impossibilità di formulare e discutere atti d'indirizzo nei confronti del Governo rendevano la fase dell'approvazione come una semplice ratifica delle decisioni già prese dall'esecutivo.

Dati questi problemi, durante la XV e XVI Legislatura, le Commissioni Difesa ed Esteri avviarono un lavoro volto alla razionalizzazione dell'ordinamento militare che, di conseguenza, avrebbe subito un'opera di riordino e semplificazione. Il più recente intervento che ha colmato il vuoto normativo concernente le missioni internazionali è stato delineato dalla legge 21 luglio 2016, n. 145⁸⁰, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 1° agosto 2016, entrata in vigore il 31 dicembre 2016, ad eccezione dell'articolo 20 che ha acquisito efficacia il giorno dopo, novellata successivamente dall'articolo 6, comma 1, lettera a), n.2) del decreto legge n.148 del 2017.

Con la legge Garofani si è in effetti fatto un ulteriore passo in avanti perché molte previsioni della Risoluzione Ruffino sono state inserite nella cornice di un provvedimento legislativo organico, che ha anche trasformato profondamente la procedura.

Precedentemente, infatti, parte dei profili giuridici amministrativi riguardanti l'invio del personale militare all'estero venivano regolati di volta in volta dai provvedimenti legislativi che finanziavano le missioni. Ulteriormente, la legge è intervenuta sui profili interni riguardanti l'iter intrapreso per le decisioni volte all'invio dei contingenti militari nelle missioni all'estero in conformità con l'articolo 11. Quindi la legge in questione ha permesso di definire nello specifico il percorso da seguire per quanto riguarda le nuove missioni⁸¹ e per la prosecuzione di quelle che sono in corso⁸², escludendo dal campo di

⁸⁰ "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali", novellate dall'articolo 6 del decreto legge n. 148 del 2017.

⁸¹ Articolo 2.2: Le deliberazioni di cui al comma 1 sono trasmesse dal Governo alle Camere, che tempestivamente le discutono e, con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, autorizzano per ciascun anno la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, eventualmente definendo impegni per il Governo, ovvero ne negano l'autorizzazione. Nel trasmettere alle Camere le deliberazioni di cui al comma 1, il Governo indica, per ciascuna missione, l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la composizione degli assetti da inviare, compreso il numero massimo delle unità di personale coinvolte, nonché la durata programmata e il fabbisogno finanziario per l'anno in corso, cui si provvede a valere sul fondo di cui all'articolo 4, comma 1. Qualora il Governo intenda avvalersi della facoltà di cui all'articolo 19, comma 2, per prevedere l'applicazione ad una specifica missione delle norme del codice penale militare di guerra, presenta al Parlamento un apposito disegno di legge.

⁸² Articolo 3.1: Entro il 31 dicembre di ogni anno il Governo, su proposta del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro dell'interno per la parte di competenza, presenta alle Camere, per la discussione e le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione analitica sulle missioni in corso, anche ai fini della loro prosecuzione per l'anno successivo, ivi inclusa la proroga della loro durata come definita ai sensi dell'articolo 2, nonché ai fini dell'eventuale modifica di uno o più caratteri delle singole missioni, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili nel fondo di cui all'articolo 4, comma 1. Tale relazione, anche con riferimento alle

applicazione i casi in cui viene dichiarato lo stato di guerra ai sensi degli articoli 78 e 87.

Nello specifico, dunque, l'ambito di applicazione, delineato dall'articolo 1, comma 1, fa riferimento alla partecipazione delle Forze Armate, delle Forze di Polizia e dei corpi civili a missioni internazionali ricadenti nell'ambito dell'Onu, di altre organizzazioni internazionali e dell'Unione Europea, cui l'Italia fa parte. Secondariamente la legge si applica all'invio del personale militare e civile all'estero, secondo il diritto internazionale e costituzionale in ottemperanza agli obblighi derivanti da accordi ed alleanze o per interventi umanitari.

Dall'ambito di applicazione si deduce, quindi, come anche la dimensione civile abbia assunto rilievo all'interno della disciplina. Infatti, capitava spesso che i provvedimenti legislativi di proroga contenessero interventi normativi e finanziari destinati all'assistenza delle popolazioni ed al sostegno dei processi di sviluppo e stabilizzazioni. Proprio grazie a questi interventi il Ministero degli Affari Esteri poté disporre delle risorse adatte a sostenere gli interventi di cooperazione che si configuravano sempre più come complementari all'azione militare e fondamentali per l'azione politica. Quindi la mancanza di una disciplina quadro di riferimento per i funzionari inviati dal Ministero degli Affari Esteri nelle missioni civili e per tutto il personale civile a contratto causava instabilità ed insoddisfazione soprattutto nell'ambito delle missioni della Politica europea di sicurezza e difesa. Da qui la necessità di introdurre il personale e gli assetti civili all'interno della legge quadro sulle missioni internazionali in modo da colmare quel vuoto lasciato dalla legge 25/1997.

Per quanto riguarda invece le modalità procedurali in riferimento all'autorizzazione ed al finanziamento, la legge Garofani ha introdotto una distinzione tra l'avvio delle nuove missioni e la proroga alla quale è dedicata un'apposita sessione parlamentare.

Attualmente, in base all'articolo 2, comma 1, della legge Garofani, punto iniziale della procedura è una (o più) deliberazione del Consiglio dei ministri, da adottarsi previa comunicazione al Presidente della Repubblica, convocando eventualmente,

missioni concluse nell'anno in corso, precisa l'andamento di ciascuna missione e i risultati conseguiti, anche con riferimento esplicito alla partecipazione delle donne e all'adozione dell'approccio di genere nelle diverse iniziative per attuare la risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 del 31 ottobre 2000 e le risoluzioni successive, nonché i Piani d'azione nazionali previsti per l'attuazione delle stesse. La relazione analitica sulle missioni deve essere accompagnata da un documento di sintesi operativa che riporti espressamente per ciascuna missione i seguenti dati: mandato internazionale, durata, sede, personale nazionale e internazionale impiegato e scadenza, nonché i dettagli aggiornati della missione. La relazione è integrata dai pertinenti elementi di valutazione fatti pervenire dai comandi internazionali competenti con particolare riferimento ai risultati raggiunti, nell'ambito di ciascuna missione, dai contingenti italiani. Con la medesima relazione, il Governo riferisce sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione.

qualora se ne ravvisi la necessità, il Consiglio Supremo di Difesa⁸³. Successivamente, secondo l'articolo 2, comma 2, la o le deliberazioni vengono comunicate tempestivamente alle Camere le quali le discutono secondo i rispettivi regolamenti e successivamente approvano o negano l'autorizzazione ad effettuarle o prorogano i singoli interventi mediante atti di indirizzo. Possono, inoltre, definire impegni per il Governo.

La legge si sforza anche di definire il contenuto minimo delle deliberazioni governative in materia, affermando che esse devono indicare l'area geografica d'intervento, gli obiettivi da perseguire, la base giuridica di riferimento, la composizione e il numero di unità da inviare, la durata dell'intervento e le risorse finanziarie da destinare. Deve inoltre essere allegata una relazione tecnica sui relativi oneri come disposto anche dall'articolo 17, comma 3 della legge 196 del 2009. Inoltre, è stato reso più stringente l'obbligo di informazione governativa nei confronti delle Camere, dato che vengono disciplinati analiticamente i tempi entro cui tale obbligo deve essere svolto.

Si afferma, infatti, che entro il 31 dicembre di ogni anno (articolo 3.1), in un'apposita sessione parlamentare, il Governo deve presentare alle Camere una relazione dettagliata sulle missioni in corso e su quelle concluse con i relativi risultati e con particolare riferimento alla partecipazione delle donne e sull'applicazione dell'approccio di genere in attuazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 del 31 ottobre 2000.

Alla relazione vengono allegati anche un documento di sintesi operativa che riporta per ciascuna missione le caratteristiche ed i dati principali e le valutazioni provenienti dagli organi dei comandi internazionali.

Al profilo finanziario, la legge ha dedicato l'articolo 4⁸⁴ prevedendo l'istituzione di un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze destinato al finanziamento delle missioni approvvigionato annualmente dalla legge di bilancio⁸⁵. Nei successivi 60 giorni dall'approvazione degli atti d'indirizzo con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, le risorse vengono ripartite tra le

⁸³ Articolo 2.1: La partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali è deliberata dal Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica. Ove se ne ravvisi la necessità, può essere convocato, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, il Consiglio supremo di difesa.

⁸⁴ Articolo 4.1, Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali: Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un apposito fondo, destinato al finanziamento della partecipazione italiana alle missioni di cui all'articolo 2, la cui dotazione è stabilita annualmente dalla legge di stabilità ovvero da appositi provvedimenti legislativi.

⁸⁵ Per il 2019 sono stati stanziati 997,2 milioni di euro nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

singole missioni delineate dalla relazione analitica. Quindi, gli schemi dei decreti, affiancati dalla relativa relazione tecnica, vengono sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti che deve essere reso entro 20 giorni. Qualora il Governo non intenda conformarvisi può rendere le proprie osservazioni motivandole con gli elementi integrativi di informazione e allegando eventuali modifiche da trasmettere alle Camere per i pareri definitivi che devono comunque essere trasmessi entro e non oltre i 10 giorni. Una volta decorso tale termine, i decreti possono essere adottati autonomamente.

Nell'attesa dell'emanazione dei decreti, le amministrazioni competenti, per garantire il normale svolgimento delle missioni, *“sono autorizzate a sostenere spese mensili determinate in proporzione alle risorse da assegnare a ciascuna missione”*. Inoltre, sempre su richiesta delle amministrazioni interessate, possono essere autorizzate delle anticipazioni di tesoreria mensili che devono essere estinte entro 30 giorni dall'assegnazione delle risorse. Ulteriormente, secondo l'articolo 4, sesto comma, il Ministro dell'Economia e delle Finanze può apportare le necessarie variazioni di bilancio mediante l'emanazione di propri decreti.

Nel Capo III della legge Garofani sono contenute norme sul personale che fanno riferimento all'indennità di missione e di impiego operativo, al trattamento assicurativo, previdenziale e assistenziale. Come accennato in precedenza e come dettato dall'articolo 17 tali disposizioni sono estese anche al personale civile che partecipa alle missioni.

Dal punto di vista del profilo penale, contenuto nel Capo IV, articolo 19, viene prevista l'applicazione del codice penale militare di pace, lasciando comunque la facoltà al Governo di applicare le norme del codice penale militare di guerra. La competenza viene attribuita al tribunale militare di Roma.

In conclusione, nonostante la legge Garofani abbia posto il riordino della disciplina in materia di missioni internazionali, l'intento di creare una vera e propria discussione parlamentare dedicata all'approfondimento del tema dei nostri interventi militari all'estero è stato in parte fermato dai ritardi frequenti con i quali il Governo approva le deliberazioni e le porta in Parlamento.

1.5.6 Gli strumenti giuridici particolari: i “decreti cassetto”, i bandi militari ed il codice penale militare di guerra

A partire dalla guerra fredda, gli sviluppi tecnologici nel campo militare hanno trasformato le dinamiche con cui si sarebbero sviluppati gli eventuali conflitti. Il governo italiano cominciò ad essere consapevole che la rapidità e l'imprevedibilità di un attacco non avrebbero trovato una risposta efficace nelle lente procedure dettate dalla Costituzione.

Quindi il problema principale che si presentò fu quello di trovare uno strumento che avrebbe permesso di rispondere all'attacco e quindi di coinvolgere l'Italia nel conflitto. Venne quindi individuata la soluzione nell'emanazione, da parte del Governo, di una serie di decreti legge nel momento in cui si sarebbe paventata la situazione di crisi, indipendentemente dall'intervento degli altri organi costituzionali. La base normativa di riferimento fu individuata nell'articolo 77 che riconosce i poteri legislativi al governo in situazioni di grave necessità ed urgenza. Da ciò nacquero i cosiddetti "decreti cassetto" (di cui ha rivelato l'esistenza il Ministro pro tempore della Difesa Lelio Lagorio), ovvero dei decreti predisposti per affrontare l'emergenza, depositati negli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri e controfirmati preventivamente dal Ministro.

Però, a differenza dei decreti ai sensi dell'articolo 77, che vengono emanati nei casi concreti di necessità ed urgenza, i decreti cassetto invece sono stati strutturati in anticipo e messi da parte in uno stato di incompletezza fino al momento di necessità. Quindi, non c'è una perfetta sovrapposibilità tra i due casi. Infatti, mentre il decreto emanato ai sensi dell'articolo 77 è in vigore fin da subito e quindi non è prestabilito, il decreto cassetto invece non entra in vigore immediatamente ma diventa tale solo a seguito di una decisione governativa che stabilisce il momento adatto.

Un altro "strumento giuridico particolare" risulta essere il bando militare, di cui si è fatto largo uso in epoca fascista e che venne introdotto nell'ordinamento italiano pre-costituzionale dallo Statuto Albertino.

Le leggi che disciplinarono analiticamente questo istituto furono la legge di guerra e di neutralità ed il codice penale militare di guerra (capo III legge di guerra, regio decreto 8 luglio 1938, n.1415 e codice penale militare di guerra, regio decreto 20 febbraio 1941, n 303)⁸⁶ rimasti in vigore anche durante l'epoca repubblicana, ovviamente "depurati"

⁸⁶ Capo III, della zona delle operazioni e dei poteri dell'autorità militare nella zona stessa, (Zona delle operazioni):

(Facoltà di emanare bandi): Il comandante supremo ha facoltà di emanare bandi. La facoltà di emanare bandi può essere delegata dal comandante supremo ai comandanti di grandi unità terrestri, navali, aeronauti- che o di piazze forti. La facoltà di emanare bandi spetta di diritto ai comandanti indicati nel comma precedente, i quali non abbiano la possibilità di comunicare con il comandante supremo. In questo caso, se più forze armate cooperano alle operazioni, la facoltà di emanare bandi spetta all'autorità, che ha l'alta direzione delle operazioni stesse. I bandi, emanati a norma dei commi precedenti, hanno valore di legge nella zona delle operazioni e nei limiti del comando dell'ufficiale che li ha emanati.

dalle disposizioni in contrasto con quest'ultima.

Essenzialmente la legge di guerra e neutralità adottata alla vigilia della Seconda guerra mondiale prevedeva che tale potere fosse esercitabile, sia in caso di guerra che in caso di pace, dal comandante delle forze armate che poteva delegarlo ai suoi subordinati.

In tempo di pace, il bando era emanato per affrontare una minaccia esterna che potesse mettere in pericolo gli interessi statali. Secondo la dottrina, si trattava di una fonte speciale del diritto, integrativa del diritto generale e volta ad affrontare situazioni eccezionali e concrete. Come detto in precedenza, alcuni testi legislativi adottati durante il fascismo sono rimasti in vigore dopo il 1948 aprendo un dibattito sulla compatibilità dei bandi col testo Costituzionale.

Una parte della dottrina riconosce l'istituto del bando dato che le disposizioni non sono state espressivamente abrogate dai Costituenti. L'altra dottrina è una semplice negazione per contrasto della prima, affermando che, in assenza di previsioni costituzionali esplicite, l'istituto del bando non può essere applicabile. Tuttavia, dato che la Costituzione risulta carente sotto determinati aspetti della materia e che viene riconosciuto parzialmente l'applicazione dello jus belli, non è esclusa anche la validità della fonte-bando. Chi ha sostenuto quest'ultima tesi ha trovato un aggancio normativo nell'articolo 78 della Costituzione, nel quale viene disciplinata la deliberazione dello stato di guerra con la conseguente entrata in vigore del diritto interno ad esso riferito e l'attribuzione al Governo dei poteri necessari.

Dato che il diritto interno di guerra è rimasto disciplinato da alcune leggi d'epoca fascista, non è escluso che anche il potere di emanare bandi possa intervenire in alcune situazioni. Tuttavia, l'articolo 78 dispone l'attribuzione di poteri solo a favore del Governo, escludendo che terzi soggetti possano godere di questa prerogativa. Quindi i bandi, essendo emanati da soggetti terzi, risulterebbero non ammissibili nell'ordinamento repubblicano. Rimangono delle perplessità nate a causa della legge 31 gennaio 2002, n. 6 che ha cancellato il potere di bando riguardante la legge e la procedura penale militare di guerra dal codice penale militare di guerra, ma non lo ha eliminato generalmente dalla legge di guerra.

Ultimi strumenti normativi speciali sono il codice penale militare di guerra (regio

Restano fermi i maggiori poteri attribuiti al comandante supremo, relativamente alla emanazione dei bandi, dalla legge penale militare di guerra.

(Pubblicazione dei bandi): Il bando determina i modi della sua pubblicazione. Esso diviene immediatamente obbligatorio dal momento di detta pubblicazione, salvo che nel bando stesso sia diversamente stabilito.

decreto 20 febbraio 1941, n. 303) e la legge di guerra e di neutralità (regio decreto 8 luglio 1938, n. 1415) che sarebbero applicabili nel momento in cui dovesse entrare in vigore lo stato di guerra interno all'ordinamento. Il loro intervento, come visto in precedenza, determinerebbe la sospensione di alcuni diritti costituzionalmente garantiti. Si è dubitato della costituzionalità di questo effetto, anche se si potrebbe ovviare al problema attribuendo alla delibera parlamentare il compito di individuare quali norme applicare e quali no.

Per quanto riguarda il codice penale militare di guerra, col passare del tempo ha mostrato la sua obsolescenza, portandolo dunque ad essere soggetto di alcune modifiche.

Infatti uno dei problemi principali riguardanti la partecipazione alle missioni internazionali riguardava proprio la disciplina penale da applicare al contingente schierato, ovvero se dovesse essere quella del codice penale militare di pace o quella del codice penale militare di guerra. Il primo trova il suo campo di applicazione quando non è vigente lo stato di guerra e quindi non si è in presenza di eventi bellici. Il secondo invece, come precisa all'articolo 3⁸⁷, si applica in caso di eventi bellici e prevede l'inasprimento delle sanzioni.

A partire dal 1994, con la legge n. 589 è stata abolita la pena di morte per i reati militari in tempo di guerra, sostituendola con la pena massima prevista dal codice penale⁸⁸. Nel 2002, come detto in precedenza, è stato invece abolito l'istituto del bando militare ed è stata istituita la figura del Comandante Supremo⁸⁹ investito del comando di tutte le forze operanti. Infine, tra gli interventi più importanti risultano quelli disposti dalla legge 18 marzo 2003, n. 42 che, abolendo gli artt. 5⁹⁰ e 10⁹¹ del codice penale

⁸⁷ Codice penale militare di guerra, articolo 3, legge penale militare di guerra in relazione al tempo: la legge penale militare di guerra si applica per i reati da essa preveduti, commessi, in tutto o in parte, dal momento della dichiarazione dello stato di guerra fino a quello della sua cessazione.

⁸⁸ Legge 13 ottobre 1994, n. 589 Abolizione della pena di morte nel codice penale militare di guerra, articolo 1: Per i delitti previsti dal codice penale militare di guerra e dalle leggi militari di guerra, la pena di morte è abolita ed è sostituita dalla pena massima prevista dal codice penale.

⁸⁹ Codice penale militare di guerra, articolo 17: agli effetti della legge penale militare, è comandante supremo chi è investito del comando di tutte le forze speciali.

⁹⁰ Codice penale militare di guerra, articolo 5, applicazione della legge penale militare di guerra in caso di urgente e assoluta necessità: nei casi straordinari, in cui ragioni di urgente e assoluta necessità lo richiedano, può, con decreto del Presidente della Repubblica, ordinarsi l'applicazione, anche in tempo di pace, della legge penale militare di guerra, in tutto il territorio dello Stato o in una o più parti di esso. Nel caso prevenuto dal comma precedente, il territorio, relativamente al quale è disposta l'applicazione della legge penale militare di guerra, è equiparato, agli effetti dell'applicazione stessa al territorio in stato di guerra. La disposizione del comma precedente si osserva anche in ogni altro caso, in cui, a norma di questo codice, è disposta l'applicazione della legge penale militare di guerra in relazione a luoghi che non sono in stato di guerra.

⁹¹ Codice penale militare di guerra, articolo 10, operazioni militari per motivi di ordine pubblico: fuori dei casi preveduti dai due articoli precedenti, la legge penale militare di guerra si applica, in tempo di pace, anche quando un reparto delle forze armate dello Stato sia impegnato in operazioni militari per motivi di

militare di guerra, hanno tolto la possibilità all'autorità politica di derogare alle garanzie costituzionali e di applicare la legge militare in tempo di pace.

Un ultimo tentativo di riforma della legislazione penale militare si è avuto nel 2004, allorché il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi propose alcune modifiche per rendere più facilmente applicabile il codice penale militare di guerra anche a situazioni diverse dalla guerra classica senza che fosse necessario l'intervento di un decreto-legge. La proposta incontrò una forte opposizione nel 2005 e quindi venne accantonata.

Sul punto è stato fatto notare⁹² come ci sia stato uno sviluppo paradossale nella politica legislativa in materia. Infatti l'articolo 9⁹³ afferma che il codice penale militare di guerra si applicherebbe automaticamente ogniqualvolta le unità militari inviate per missioni all'estero oltrepassino i confini nazionali. Il problema cominciò a porsi nel 1982 con la missione del corpo di bersaglieri a Beirut. In tale occasione le Camere, tramite un ordine del giorno, disposero l'applicazione del codice penale militare di pace evitando così l'applicazione del codice penale militare di guerra che al suo interno prevedeva ancora la pena di morte. A seguito della missione in Libano, è stata sempre la legge a stabilire la diretta applicazione del codice penale militare di pace alle missioni militari all'estero.

Infatti, proprio a partire dagli anni Ottanta è nata la consuetudine di introdurre nel decreto legge di autorizzazione all'avvio della missione una disposizione che sancisce esplicitamente l'applicazione del codice penale militare di pace alle truppe impegnate, derogando quindi all'applicazione dell'articolo 9 del codice penale militare di guerra. Questa prassi è invalsa fino al 2001 quando l'Italia ha inviato nell'Oceano Indiano una task force con alla guida la portaerei Giuseppe Garibaldi equipaggiata con gli Av-8 B Harrier stanziati presso la base di Grottaglie per partecipare all'operazione multinazionale "Enduring Freedom" in Afghanistan.

In questo caso con il decreto legge 1° dicembre 2001, n. 421, convertito successivamente dalla legge 31 gennaio 2002 n. 6, vi fu una inversione di tendenza

ordine pubblico

⁹² Germano Dottori, *Questioni di pace o di guerra*, Roma, Aracne editrice S.r.l., I edizione, luglio 2006, p. 282.

⁹³ Codice penale militare di guerra, articolo 9, corpi di spedizione all'estero: Sino all'entrata in vigore di una nuova legge organica sulla materia penale militare, sono soggetti alla legge penale militare di guerra, ancorché in tempo di pace, i corpi di spedizione all'estero per operazioni militari armate, dal momento in cui si inizia il passaggio di confini dello Stato o dal momento dell'imbarco in nave o aeromobile ovvero, per gli equipaggi di questi, dal momento in cui è ad essi comunicata la destinazione alla spedizione. Limitatamente ai fatti connessi con le operazioni all'estero di cui al primo comma, la legge penale militare di guerra si applica anche al personale militare di comando e controllo e di supporto del corpo di spedizione che resta nel territorio nazionale o che si trova nel territorio di altri paesi, dal momento in cui è ad esso comunicata l'assegnazione a dette funzioni, per i fatti commessi a causa o in occasione del servizio.

sottoponendo sia il gruppo aereo che le forze di terra alle previsioni del codice penale militare di guerra. Questa decisione comportò il coinvolgimento diretto delle Camere, che aprirono una discussione generale circa la sua applicazione in sede di conversione del decreto legge. Nella discussione si andò oltre, precisando che il codice penale militare di guerra si sarebbe applicato anche alle truppe stanziate nel territorio nazionale con mansioni direttamente ricollegabili all'intervento. Inoltre vennero integrate alcune norme attribuibili al diritto internazionale umanitario e altre disposizioni di carattere penale. Venne perciò esclusa l'applicazione del Libro IV riguardante la procedura penale militare di guerra e l'ordinamento giudiziario militare di guerra appartenente alla Parte II. Per quanto riguardava invece il Libro III, titolo IV, riguardante alcune norme di diritto umanitario, si optò per la loro applicazione in ogni situazione di conflitto armato conformandosi alla prassi internazionale del superamento della formale dichiarazione di guerra con la nozione di conflitto armato.

Quindi con le leggi n. 6 del 31 gennaio 2002 e la successiva legge n. 15 del 27 febbraio 2002 si procedette alla modifica del codice penale militare di guerra, stabilendo che esso si applica alle sole operazioni militari armate in tempo di pace e conformandolo alle disposizioni del diritto comunitario, imponendone quindi il rispetto in qualunque conflitto armato che vada oltre la formale dichiarazione di guerra.

Lo stesso schema venne seguito anche per le missioni Enduring Freedom, Active Endeavour e Isaf in Afghanistan nonché nell'Operazione Antica Babilonia in Iraq. Diversamente, invece, avvenne con la partecipazione alla campagna aerea della Nato in Kosovo contro la Federazione Jugoslava nella quale, la mancanza di interventi normativi, ha comportato l'applicazione diretta dell'articolo 9.

Eppure, con la legge 4 agosto 2006 si assistette ad un'ulteriore cambio di rotta in quanto venne disposto che a tutte le missioni militari all'estero, sottoposte a proroga, fosse applicato il codice penale militare di pace estendendolo quindi anche alle successive missioni. Tuttavia, con tale passaggio si presentava un ulteriore problema riguardante le disposizioni repressive delle violazioni del diritto internazionale umanitario che, mentre erano previste esplicitamente dal codice penale militare di guerra, non trovavano posto all'interno del codice penale militare di pace. Per ovviare a tale inconveniente la soluzione è stata riscontrata nelle leggi n. 6 del 2002 e n.15 del 2002 le quali hanno permesso alle disposizioni in questione di assumere un certo grado di autonomia.

L'ultimo intervento in materia è stato operato dalla legge quadro n. 145 del 2016 che, nel suo articolo 19, primo comma, ha ribadito l'applicazione del codice penale

militare di pace sia per il personale militare che per il personale inviato a supporto delle missioni internazionali. La legge Garofani tuttavia ha voluto specificare che il Governo ha comunque la facoltà di deliberare l'applicazione delle norme del codice penale militare di guerra.

1.5.7 Le regole d'ingaggio

Con il passare del tempo l'Italia è intervenuta in diversi scenari al di fuori del territorio nazionale per difendere i propri interessi, per assicurare il mantenimento della pace e con scopo di assistenza internazionale. L'assenza di norme a livello costituzionale e di una normativa quadro ha posto a lungo dei problemi per quanto riguarda le modalità d'uso della forza da parte dei militari italiani impegnati nelle missioni all'estero che comunque sono vincolati da norme internazionali ed interne.

Da esse infatti derivano tutta una serie di criteri e principi che disciplinano in concreto il comportamento dei militari e che vengono formalizzati dalle regole d'ingaggio (Rules of Engagement) che rimangono comunque sempre segrete.

In Italia, ad esempio, oltre al rispetto del diritto costituzionale e di quello internazionale, vengono considerati come principi anche quello del diritto di legittima difesa ed il principio di proporzionalità, il ricorso alla forza minima necessaria ed infine l'evitare danni collaterali ai civili.

Le regole d'ingaggio sono state considerate relativamente nel mondo degli studiosi costituzionalisti mentre hanno suscitato più interesse dai penalisti i quali, concentrandosi sul loro momento applicativo, hanno analizzato l'aspetto sotto due profili ovvero se le regole possano concorrere ad individuare determinate fattispecie penali e se possano costituire le c.d. scriminanti autonome oppure nuove rispetto a quelle già esistenti.

Comunque sia le regole d'ingaggio vanno lette anche sotto la luce dell'articolo 2.2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo⁹⁴ il quale porta all'esclusione dell'illegittimità di eventuali uccisioni nelle ipotesi determinate dallo stesso articolo. A tale disposizione si è agganciata la Corte Costituzionale che in alcune sue sentenze ha confermato il recepimento della Cedu da parte del diritto interno.

⁹⁴ Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, articolo 2.2: La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: (a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; (b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; (c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.

Oltre al momento attuativo bisogna comunque considerare che le regole d'ingaggio nascono da un procedimento complesso e non tipizzato che coinvolge sia il Governo che il Parlamento, oltre alle organizzazioni internazionali che partecipano attivamente alla loro formazione.

Oltre alle organizzazioni internazionali di sicurezza collettiva che fungono da fattore esterno nel procedimento di formazione, un ulteriore soggetto da considerarsi come tale può essere considerato lo Stato a capo delle operazioni alle quali la stessa Italia partecipa.

In tal caso l'Italia sarebbe soggetta alle regole d'ingaggio stabilite dallo Stato esterno alle organizzazioni internazionali. In ogni caso gli Stati che partecipano hanno il diritto di stabilire singole regole, limitazioni o caveats, che siano conformi sia all'ordinamento giuridico interno dello Stato, come ad esempio l'articolo 11 della Costituzione, sia al diritto internazionale umanitario, come ad esempio la Convenzione di Ginevra del 1949 ed i due protocolli aggiuntivi del 1977, nonché lo statuto della Corte Penale internazionale.

Per capire meglio il loro campo di azione ed il loro collocamento nel complesso sistema di fonti dell'ordinamento italiano bisogna quindi cercare di darne una definizione. In Italia manca una definizione normativa e di conseguenza vengono riprese le definizioni poste dall'ordinamento della Nato.

Da un punto di vista dottrinale, De Vergottini⁹⁵ afferma che le regole d'ingaggio nascono dall'esigenza di dettare regole di comportamento per i militari impegnati sul terreno e quindi dalla necessità di sapere come regolarsi quanto all'eventuale impiego della forza. Le stesse traducono gli indirizzi governativi in materia e vincolano la condotta dei militari impegnati durante le missioni.

In sintesi, possono essere considerate come “il principale strumento legale per la regolamentazione della forza durante le operazioni militari”.

Una definizione più specifica si può ottenere dalle comunicazioni governative date durante il procedimento di avvio delle missioni. Un esempio si è verificato il 7 novembre 2001 quando il Ministro della Difesa pro tempore Antonio Martino rese le proprie dichiarazioni al Senato, affermando che le regole d'ingaggio “rappresentano le direttive diramate dalle competenti autorità militari, che specificano le circostanze e i limiti entro cui le forze possono iniziare o continuare il combattimento con quelle contrapposte. Le regole d'ingaggio quindi, limitano o autorizzano l'uso della forza nel

⁹⁵ Giuseppe De Vergottini, *La costituzione e le regole d'ingaggio*, Edizioni speciali edite da Rivista Militare, 2008 p. 6

rispetto del diritto internazionale e della legge sui conflitti armati, nonché delle leggi e regolamenti nazionali in vigore. Naturalmente la scelta delle regole d'ingaggio deve essere compatibile con la missione". Analogamente, il 4 ottobre 2006, il Ministro della Difesa pro tempore Arturo Parisi, a proposito della missione Unifil affermò che per regole d'ingaggio s'intende "quello strumento procedurale che serve alle forze sul campo per uniformare i comportamenti in particolare di fronte a situazioni improvvise e impreviste, quando non sia possibile arrivare alla normale linea di comando".

Anche il Servizio Studi della Camera dei Deputati in una sua relazione del 2008⁹⁶ ha definito le regole d'ingaggio come "quelle direttive diramate dalla competenti autorità militari che specificano le circostanze ed i limiti entro cui le forze possono iniziare e/o continuare il combattimento con le forze contrapposte".

Tuttavia come visto in precedenza, peculiare influenza hanno le definizioni date dagli organi internazionali. Basti pensare alla definizione data dall'Unione Europea, che le identifica come "direttive impartite ai comandanti militari e alle forze, che definiscono le circostanze, le condizioni, il grado, e il modo in cui la forza, o altre azioni che potrebbero essere intese come provocatorie, può essere o meno applicata".

Quindi facendo un breve riassunto si assume come le regole d'ingaggio vengano interpretate come atti di natura non normativa e amministrativi, che prendono la forma di vere e proprie istruzioni, con lo scopo di proteggere i soggetti coinvolti, oppure di direttive. Quello che comunque risulta abbastanza chiaro è che vanno considerate come atti sub-legislativi non equiparabili ai bandi militari.

Tra i contenuti sostanziali, oltre al comportamento, è disciplinato anche l'uso degli strumenti coercitivi nei confronti dei soggetti coinvolti. Per quanto riguarda invece il campo di applicazione, oltre alle situazioni di guerra ai sensi degli articoli 11,78 e 87 della Costituzione le regole d'ingaggio si applicano anche alle cosiddette Military Operation Other Than War, situazioni intermedie che richiedono l'uso della forza pur non rientrando nella fattispecie della guerra, come gli interventi cosiddetti umanitari, di stabilizzazione ed infine le operazioni di peace enforcing e peace keeping. Si tratta di operazioni di bassa intensità, che comportano dei limiti più restrittivi rispetto ad una guerra vera e propria.

La prassi comunque tende a dividere le regole tra due estremi, ovvero quelle che consentono ampie libertà di impiego della forza e quelle che invece sono più restrittive. La decisione di optare per un tipo o per l'altro è influenzata dal grado d'intensità del

⁹⁶ Camera dei deputati, Servizio Studi, *Partecipazione dell'Italia alle missioni militari internazionali*, 10 giugno 2008, p. 6-7.

pericolo a cui il militare è sottoposto dagli obiettivi e dalla strategia posta in essere per conseguirli. Ad esempio, in una missione in cui il militare è sottoposto ad una minaccia maggiore, le regole saranno in genere più permissive. Comunque, dato che il procedimento di formazione coinvolge gli organi politici, tali valutazioni dipendono molto dal decisore politico che valuta l'entità del rischio e di conseguenza i criteri da seguire nell'adottare le regole d'ingaggio⁹⁷. Una volta stabilito il tutto, non è detto che poi la realtà si presenti come previsto. Infatti, può accadere che ci siano delle modifiche sia dei presupposti originari che delle situazioni concrete. I militari possono assumere un comportamento completamente diverso da quello previsto per via della necessità della situazione in cui si trovano. Quindi, le regole non sempre sono in grado di far fronte a qualsiasi esigenza che si manifesti.

Risulta dunque necessaria una certa flessibilità che può applicarsi anche nei casi di peace keeping in cui l'uso della forza risulti minimo se non escluso.

Quanto al procedimento di formazione, quello che si denota è che si può scandire in due momenti distinti anche se spesso non facilmente individuabili.

Il primo consiste nelle scelte effettuate a livello politico (Parlamento e Governo a livello nazionale mentre l'organo collegiale per quanto riguarda le organizzazioni internazionali) relativamente ai criteri e ai principi generali d'intervento da applicarsi a tutte le future missioni o ad alcune missioni nello specifico.

Questi elementi successivamente vengono concretizzati tramite atti d'indirizzo che, a loro volta, influenzeranno la seconda fase. Se ne può trovare traccia in quelle leggi che specificano le missioni delle Forze Armate in riferimento agli interventi militari, negli atti d'indirizzo come la Risoluzione Ruffino, oppure nelle leggi di riordino della materia. Ulteriormente, a livello sovranazionale, svolgono un ruolo d'indirizzo le delibere degli organi collegiali delle organizzazioni internazionali come quelle che avvengono in ambito atlantico.

Il secondo momento, consistente nell'elaborazione delle regole di ingaggio, vede l'intervento degli organi militari che elaborano gli schemi e li sottopongono all'approvazione dell'organo politico da cui dipende direttamente lo strumento militare.

⁹⁷ Audizione del Ministro della Difesa presso le Commissioni Esteri e Difesa delle due Camere del 14 maggio 2003: "La presenza delle forze sul terreno sarà quanto più discreta possibile. Le necessarie capacità di intervento e di risposta immediata a possibili situazioni di pericolo saranno guidate dalla funzione intelligence e basate sull'alta mobilità, sulla flessibilità e la dinamicità del contingente, sugli assetti elicotteristici. È una missione, lo ripeto, non rivolta contro qualcuno, bensì a diretto sostegno della popolazione locale e dell'opera di assistenza umanitaria e di ricostruzione. In questo quadro, l'uso della forza sarà esercitato al livello più basso possibile, in funzione delle circostanze ed in misura proporzionale alla situazione, nel rispetto del diritto internazionale, nonché delle leggi e regolamenti nazionali. In particolare esso dovrà assicurare, nel modo più efficace, la tutela e la sicurezza del nostro personale".

Quindi, il procedimento prevede la partecipazione di più livelli, da quello sovranazionale delle organizzazioni fino al livello nazionale, cioè dal livello politico militare fino al militare sul campo.

Partendo quindi dal più alto, a livello internazionale viene stabilito uno schema base di concerto tra tutti i governi partecipanti che costituiscono l'organo collegiale. Successivamente, una volta che si verificano le condizioni che portano all'attivazione della missione, le norme dello schema base vengono adattate alle necessità.

Una volta stabilite le regole nello specifico, si passa al livello nazionale che, in Italia, interessa immediatamente lo Stato Maggiore della Difesa presso il quale le regole d'ingaggio vengono sottoposte ad istruttoria ed eventualmente modificate per essere adattate alle norme interne.

Queste modifiche prendono il nome di caveat e sono necessarie per rispettare i principi fondamentali dell'ordinamento interno⁹⁸. Successivamente, il Capo di Stato Maggiore della Difesa avvia un processo collaborativo con il Ministro della Difesa, il quale esprime una valutazione politica. Il Ministro può chiedere un riesame delle regole nel caso in cui ci siano delle incongruenze o dei profili d'illegittimità. In realtà, "la prassi italiana prevede l'utilizzo della competenza decisionale del Capo di Stato Maggiore della Difesa e comporta, quindi, la predisposizione delle regole a livello di organi militari, l'istituzione di un procedimento collaborativo tra vertice militare e Ministro, la presentazione di un testo di proposta al Ministro che non adotta formalmente in caso di accettazione dello stesso un decreto ma si limita a prenderne atto, essendo unicamente ammessa la facoltà ministeriale di chiedere un riesame o comunque eventuali variazioni"⁹⁹.

Da ciò si deduce come le regole d'ingaggio alla fine siano da interpretare come atti dell'Autorità Militare. Sarebbe prevista successivamente anche una fase parlamentare, che però nella prassi è venuta meno diverse volte.

Nei casi più importanti si è avuto l'intervento del Parlamento, nel momento in cui il Governo ha informato le Camere per ottenere la risoluzione iniziale all'intervento. La risoluzione contiene di conseguenza al suo interno l'approvazione implicita delle regole, che rimane comunque generica e riferita alle regole standard, mentre un accenno esplicito si ha nei confronti del Governo che si fa carico di garantire il rispetto dei

⁹⁸ Un esempio di deroghe nazionali allo schema di riferimento, possono essere considerate le regole impiegate durante la missione Isaf in Afghanistan. In tal caso l'Italia ha deciso di escludere gli impegni che comportassero l'uso della forza in operazioni belliche. (De Vergottini)

⁹⁹ Giuseppe De Vergottini, *La costituzione e le regole d'ingaggio*, Edizioni speciali edita da Rivista Militare, 2008, p. 20.

principi dell'ordinamento interno.

Alla base di questa approvazione generica vi è un motivo più profondo dato che il Governo, per motivi di sicurezza, applica in concreto il principio di riservatezza non presentando il testo integrale delle regole d'ingaggio¹⁰⁰.

Comunque sia, quando non si è discusso delle regole di ingaggio è stato o perché la missione non prevedeva l'uso della forza, o perché la questione non veniva sollevata oppure quando, precedentemente alla risoluzione Ruffino (risoluzione 7-01007), la missione è stata avviata senza interpellare prima il Parlamento.

Alla fine dell'iter il Capo di Stato Maggiore della Difesa procede alla comunicazione delle regole d'ingaggio ai livelli inferiori e quindi a quelli operativi che provvedono di conseguenza a renderle immediatamente applicabili.

¹⁰⁰ Ad esempio con la missione Unifil il Ministro della Difesa Parisi, davanti alle Commissioni Esteri e Difesa, ha dichiarato: “Abbiamo chiesto e ottenuto che l'autorità politica responsabile, in questo caso l'Onu, dettasse regole d'ingaggio tali da consentire alle autorità militari di tradurre in codificazione operativa concreta e fattibile le linee di indirizzo date alla missione. Concedetemi di mantenere un doveroso riserbo sui dettagli di queste regole. La codificazione dei comportamenti dei militari in operazione è per sua natura altamente riservata; la sua conoscenza da parte di elementi ostili può infatti costituire un grave elemento di svantaggio a livello tattico, quindi di pericolo per le nostre truppe”.

Capitolo II

Brevi cenni sullo strumento militare nel contesto internazionale

2.1 Il sistema delle Nazioni Unite

Come si è visto in precedenza, l'Italia ha visto aumentare la sua presenza all'estero tramite la partecipazione delle proprie Forze Armate alle missioni militari promosse dalle Organizzazioni internazionali di cui fa parte.

Questo incremento può essere considerato sia in base al numero di missioni a cui lo Stato ha partecipato e continua a partecipare, sia in base al numero di uomini e di mezzi che sono stati inviati all'estero. Il contesto, in cui le decisioni che riguardano gli interventi sono prese, è quello delineato dal sistema internazionale di cui l'Italia è parte. Un primo presidio è rappresentato dall'appartenenza del nostro paese alle Nazioni Unite.

Con l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, il 24 ottobre 1945 è stato delineato un sistema completamente nuovo riguardante il divieto dell'uso della forza. L'Italia ha aderito all'Onu con la legge 17 agosto 1957, n. 848 accettando dunque le limitazioni derivanti da essa¹⁰¹.

Tali limitazioni, riguardanti appunto l'uso della forza, sono contenute nell'articolo 2 paragrafo 4¹⁰² dello Statuto delle Nazioni Unite, mentre negli articoli successivi vi sono delle importanti eccezioni come la legittima difesa individuale e collettiva o le azioni contro gli Stati ex nemici.

Partendo, dunque, dall'articolo 2 paragrafo 4 si osserva come il divieto da esso sancito sia da considerarsi come un principio fondamentale e dunque da intendersi come norma imperativa dal carattere assoluto.

La Corte internazionale di giustizia è arrivata ad affermare in una nota sentenza¹⁰³

¹⁰¹ Legge 17 agosto 1957, n. 848, Articolo 1: Piena ed intera esecuzione è data allo Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945, a decorrere dal 14 dicembre 1955, data di ammissione dell'Italia alle Nazioni Unite.

¹⁰² Carta delle Nazioni Unite, articolo 2, paragrafo 4: I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite.

¹⁰³ Caso Nicaragua Stati Uniti.

come il principio in questione appartenga ormai al diritto consuetudinario anche se non vi è perfetta coincidenza tra l'articolo della Carta e la consuetudine.

Nonostante tutto, la proibizione dell'uso della forza continua ad essere aggirata e soggetta ad erosione da parte degli Stati che giustificano il ricorso alla violenza tramite la nozione della legittima difesa. Scendendo nel dettaglio, si vede come l'articolo 2 proibisca sia l'uso della forza armata che la sua minaccia, escludendo tuttavia il riferimento alla coercizione economica.

Per quanto riguarda la minaccia è difficile individuare cosa possa essere intesa come tale, tranne ovviamente casi eclatanti come gli ultimatum¹⁰⁴. Per minaccia non possono essere intesi i casi di corsa agli armamenti da parte di uno Stato o più Stati, i quali possono essere limitati esclusivamente se sono sottoposti a vincoli di tipo pattizio, derivanti da trattati di controllo degli armamenti oppure dagli obblighi assunti in sede multilaterale¹⁰⁵.

A questo punto è lecito domandarsi quale sia il campo di applicazione di tali divieti. Dalla disposizione risulta abbastanza chiaro come essi si applichino nelle relazioni internazionali tra Stati, come ad esempio in caso di attacco nei confronti di un contingente militare legittimamente schierato all'interno del territorio statale dal proprio Stato di appartenenza. Quindi, essenzialmente il divieto in questione si applica laddove l'uso della forza sia rivolto contro l'integrità territoriale, sia quando possa ledere l'indipendenza politica di uno Stato. Ulteriormente, il divieto viene reso ancora più stringente qualora l'uso della forza sia incompatibile con i fini delle Nazioni Unite.

Da ciò deriva il carattere assoluto del divieto dell'uso della forza in chiave offensiva. Infatti, sarebbero consentite solo la legittima difesa individuale e collettiva (articolo 51) e le azioni contro Stati ex nemici (articolo 107 e 53, 1° comma, 2° inciso).

Bisogna fare a questo punto una distinzione tra le disposizioni riferite all'uso della forza che riguardano gli Stati presi singolarmente in considerazione e quelle riferite al sistema di sicurezza collettiva, nel quale ricopre un ruolo fondamentale il Consiglio di sicurezza. In quest'ultimo caso, risulta importante il Capitolo VII della Carta, che prevede l'intervento del Consiglio per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza a livello internazionale.

¹⁰⁴ Un esempio di ultimatum è quello lanciato dalla Nato il 13 ottobre 1998 contro la Repubblica federale di Jugoslavia per cercare di porre termine alle violenze perpetrate da quest'ultima nei confronti della popolazione albanese del Kosovo. A seguito dell'ultimatum venne allegato anche l'ordine di attivazione che avrebbe comportato l'avvio dei bombardamenti da parte delle forze aeree Nato entro 96 ore.

¹⁰⁵ In sede Osce è da segnalare l'obbligo politico, derivante dal Codice di condotta sugli aspetti politico-militari della sicurezza di Budapest 1994, volto a limitare gli armamenti a quanto necessario per far fronte alle esigenze di sicurezza individuale e collettiva.

Per raggiungere tali obiettivi è concesso il ricorso alla forza direttamente da parte del Consiglio di sicurezza. Dunque, ai sensi dell'articolo 39¹⁰⁶, il Consiglio ha la competenza esclusiva in materia di mantenimento della pace e della sicurezza, potendo intervenire tramite raccomandazioni e decisioni¹⁰⁷ una volta accertata l'esistenza di una minaccia concreta. Inoltre, prima di arrivare all'adozione di tali strumenti, il Consiglio può invitare le parti interessate ad ottemperare ad alcune misure provvisorie che non devono pregiudicare i diritti, le pretese e le posizioni degli interessati (articolo 40).¹⁰⁸

Gli strumenti adottati eventualmente dal Consiglio possono avere ad oggetto misure coercitive non implicanti l'uso della forza, come ad esempio l'interruzione delle relazioni economiche e diplomatiche o delle comunicazioni di altro genere e può essere richiesto agli Stati Membri di applicare tali misure (articolo 41)¹⁰⁹.

Solo se tali passaggi non abbiano avuto gli effetti sperati, anche se è opinione diffusa che non siano preliminari all'intervento armato, dato che la situazione può essere caratterizzata dall'urgenza, il Consiglio può intraprendere ulteriori azioni, che implicherebbero questa volta l'uso della forza tramite l'impiego delle forze aeree, navali o terrestri forniti dagli Stati membri disponibili.

L'articolo 48, comma 2 aggiunge che le decisioni adottate dal Consiglio vengano eseguite direttamente dagli Stati membri o mediante le organizzazioni internazionali di cui essi fanno parte¹¹⁰. Ciò accade perché l'Onu non dispone di forze militari proprie.

L'ultimo articolo da prendere in considerazione è il 51, che riconosce, in caso di attacco armato nei confronti di uno Stato membro, il suo diritto alla difesa individuale o collettiva. In tal caso il Consiglio interverrebbe per adottare le misure del caso. Gli Stati coinvolti devono di conseguenza comunicare tutte le azioni intraprese che comunque

¹⁰⁶ Capitolo VII, Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione, Articolo 39: Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazione o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

¹⁰⁷ Entrambi gli strumenti devono essere adottati con il voto favorevole di nove membri su quindici. Tra i nove membri devono essere inclusi i voti dei cinque membri permanenti (Federazione Russa, Cina, Stati Uniti, Francia e Regno Unito). Questi ultimi dunque godono di un vero e proprio potere di veto in caso di voto contrario che comporterebbe la non adozione della delibera e quindi il blocco della decisione.

¹⁰⁸ Articolo 40: Al fine di prevenire un aggravarsi della situazione, il Consiglio di Sicurezza prima di fare le raccomandazioni o di decidere sulle misure previste all'articolo 41, può invitare le parti interessate ad ottemperare a quelle misure provvisorie che esso consideri necessarie o desiderabili. Tali misure provvisorie non devono pregiudicare i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate. Il Consiglio di Sicurezza prende in debito conto il mancato ottemperamento a tali misure provvisorie.

¹⁰⁹ Articolo 41: Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche.

¹¹⁰ Articolo 48.2: Tali decisioni sono eseguite dai Membri delle Nazioni Unite direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti di cui siano Membri.

non pregiudicano i poteri del Consiglio.

A seguito della guerra fredda, con la costituzione di due blocchi contrapposti e la conseguente difficoltà nel raggiungere l'unanimità dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, il capitolo VII è rimasto sostanzialmente inattuato con la conseguenza più importante dell'impossibilità di dotare l'Onu di una propria Forza Armata.

Comunque sia, da un esame delle disposizioni della Carta, possono essere individuate tre categorie di operazioni che prevedono il dispiegamento di un contingente militare.

Nella prima rientra l'intervento armato da parte del Consiglio di sicurezza, nella seconda le operazioni per il mantenimento della pace, nella terza l'autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio.

Partendo dalla prima, bisogna premettere che esse non hanno mai trovato applicazione concreta. Non ci sono mai state azioni coercitive dirette dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu nei confronti dello Stato che si macchiava di un atto di aggressione. Le azioni coercitive avrebbero previsto il dispiegamento di truppe messe a disposizione dagli Stati membri e dirette dal Comitato di Stato Maggiore, un organo composto da tutti i Capi di Stato Maggiore dei cinque Stati membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Sarebbe stata lasciata al Consiglio la facoltà di determinare entità e composizione delle forze messe a disposizione. La disponibilità comunque sarebbe stata sottoposta alla stipula preventiva di accordi ad hoc, tra gli Stati ed il Consiglio, che avrebbero disciplinato la consistenza e la composizione dei contingenti. Tuttavia, gli accordi in questione non vennero mai portati a termine, facendo sì che le operazioni svolte assumessero una fisionomia diversa da quella prevista.

La seconda categoria fa riferimento alle operazioni per il mantenimento della pace che, con il passare del tempo, si sono evolute sia quantitativamente che qualitativamente.

Da un punto di vista normativo, la dottrina le fa ricadere tra il Capitolo VI ed il Capitolo VII, anche se il Consiglio si è essenzialmente richiamato al settimo. La loro caratteristica fondamentale, che le distingue dalle azioni coercitive, è quella di essere attuate con il consenso dello Stato interessato. Le modalità di attuazione prevedono una delega nei confronti del Segretario Generale da parte del Consiglio. La delega, che prevede un periodo temporale ben determinato, prorogabile in caso di necessità, attribuisce al Segretariato il compito di costituire la forza necessaria, lasciando agli Stati la facoltà di decidere quali unità inviare.

A dirigere le operazioni di mantenimento della pace vi è il Dipartimento per le

operazioni di peace keeping, costituito nel Segretariato. “Ha sede presso il Palazzo di Vetro, a New York, ed è stato creato nel 1992 allorché assunse le funzioni fino ad allora svolte dal Dipartimento delle Nazioni Unite per gli affari speciali”¹¹¹.

Per facilitare il dispiegamento delle operazioni, è stato sviluppato il sistema degli Stand-by Arrangements, mediante il quale gli Stati preparano delle unità ad hoc per lo svolgimento di tali compiti, che rimangono sotto il loro comando prima di passare sotto quello delle Nazioni Unite, tramite preventivo accordo. Il Segretariato Generale ha inoltre cercato di disciplinare meglio le operazioni di peace keeping tramite l’adozione dell’Agenda per la pace del 1992 ed il suo supplemento, con i quali sono stati enunciati i criteri per considerare le operazioni di mantenimento della pace come tali. Si richiedeva che si svolgessero con il consenso delle parti, che fossero imparziali e non comportassero l’uso della forza, se non per legittima difesa.

Di quest’ultimo punto la prassi ha dimostrato la difficile praticabilità, dato che in alcuni casi si è dovuto fare ricorso alla forza armata¹¹². Per ovviare a questo problema è stato creato il cosiddetto “mandato robusto”, ovvero una missione di peace keeping nel quale la legittima difesa viene intesa in modo più ampio, prevedendo un più ampio numero di fattispecie in cui è legittimato l’uso della forza.

Comunque sia, si possono individuare quattro differenti tipologie delle missioni di mantenimento della pace.

Le prime possono essere considerate le operazioni di formazione della pace e di prevenzione del conflitto volte alla ricerca di una soluzione, tramite strumenti diplomatici, in caso di una controversia che potrebbe aprire un conflitto.

Altri due tipi di operazioni più invadenti sono quelle di peace keeping e di peace enforcing che prevedono lo schieramento di un contingente. Nel primo caso, l’obiettivo principale è quello di limitare o eliminare situazioni conflittuali in modo da mantenere o ristabilire la pace. Nel secondo caso, invece si tratta di operazioni che possono sfociare in azioni di combattimento, volte ad imporre con la forza la riduzione dello stato di conflittualità.

L’ultima categoria fa riferimento alle operazioni di assistenza internazionale che vengono poste in essere al termine di un conflitto con lo scopo di realizzare le condizioni per una pace duratura e per la ripresa delle attività sociali, economiche e politiche mediante programmi di aiuto.

¹¹¹ Enzo Fanelli, *Alcune riflessioni su struttura e competenze del dipartimento delle operazioni di pace dell’Onu*, Informazioni della Difesa, 4/2012, p. 22.

¹¹² Due casi possono essere individuati nella missione Unosom II 1992-1994 in Somalia e Unprofor 1992-1995 della ex- Jugoslavia.

Infine, vi è l'uso della forza autorizzato dal Consiglio di sicurezza tramite delibere con cui i membri delle Nazioni Unite sono autorizzati a far ricorso all'uso della forza armata al posto dell'Organizzazione stessa.

Il riferimento normativo è l'articolo 53 della Carta a proposito delle organizzazioni regionali. Si parla di delega delle funzioni del Consiglio agli Stati che devono esercitarle nei limiti della stessa, anche se, molto spesso, la delega è stata intesa in maniera estensiva, eludendo in alcuni casi il controllo politico del Consiglio. In genere si tratta di operazioni che sostituiscono le missioni di peace keeping che magari si sono rivelate inefficaci, oppure operazioni parallele a quest'ultime. Non sono mancati casi in cui l'intervento degli Stati membri è stato autorizzato in attesa della costituzione di un contingente Onu. Comunque sia, il Consiglio ha fatto ricorso a questa tipologia nei casi in cui è stato sconsigliato un impiego diretto delle forze Onu per via della complessità e dell'ampiezza della situazione. Il Consiglio può anche autorizzare ex post l'uso della forza, regolarizzando successivamente un'azione che doveva essere autorizzata preventivamente.

2.2 La mancata attuazione del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite ed il sistema dell'Alleanze

La mancata attuazione del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite ha portato gli Stati a costituire patti di difesa che colmassero tale lacuna. Questi accordi devono considerarsi pienamente legittimi, nonostante la frammentazione del sistema che ne deriva, purché essi siano conformi all'articolo 51 della Carta.

Caso emblematico è la costituzione dell'Alleanza Atlantica, il cui trattato istitutivo venne concluso a Washington il 4 aprile 1949 tra dodici Stati, compresa l'Italia¹¹³. La risposta del blocco dell'est non tardò a farsi sentire tanto che, nel 1955, venne concluso il Patto di Varsavia tra i paesi del blocco dell'est, che si pose in "alternativa" alla Nato.

Del Trattato di Washington, centrali risultano essere gli articoli 4, 5 e 6. Il quarto¹¹⁴ è una disposizione di ordine procedurale che prevede la consultazione di tutte le parti qualora vi sia una minaccia all'integrità territoriale, all'indipendenza politica o alla sicurezza di uno o più Stati membri.

¹¹³ Attualmente l'Alleanza conta 29 membri.

¹¹⁴ Trattato Nord Atlantico Washington, DC - 4 aprile 1949, articolo 4: "Le parti si consulteranno ogni volta che, nell'opinione di una di esse, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una delle parti fosse minacciata".

Il quinto articolo¹¹⁵ esplicita, invece, il cosiddetto *casus foederis*, stabilendo l'impegno da parte degli Stati firmatari a considerare l'attacco armato nei confronti di uno o più Stati membri come rivolto a tutti. Quindi, ciascuno di essi, in attuazione della difesa individuale o collettiva ai sensi dell'articolo 51 dello Statuto dell'Onu, intraprenderà le azioni che reputa necessarie in assistenza della parte o delle parti sottoposte ad aggressione. Anche se l'articolo in questione non dichiara un obbligo di assistenza automatico, verrebbero comunque intraprese tutte le azioni possibili e, se necessario, impiegata la forza armata, per respingere l'aggressione, segnalando contestualmente le misure adottate al Consiglio di Sicurezza dell'Onu ed assicurandone la sospensione nel momento in cui le Nazioni Unite avessero assunto le proprie determinazioni in merito. L'articolo 5 del Patto Atlantico è stato finora applicato soltanto in occasione degli attentati agli Stati Uniti dell'11 settembre 2001.

L'ultimo articolo degno di nota è il sesto¹¹⁶ che individua la direzione dell'attacco che renderebbe immediatamente applicabile l'articolo 5. Quindi vengono individuati i beni ed i territori che sono coperti dalla protezione del patto. Tra i primi rientrerebbero le forze armate, le navi o gli aeromobili di una delle parti senza specificare se le navi e gli aeromobili debbano essere civili o militari. Per diverso periodo sono stati ritenuti oggetto della disposizione solo i beni rientranti nella categoria militare. Tuttavia, con il sorgere del fenomeno delle organizzazioni terroristiche e quindi di attacchi perpetrati da entità non statali, è stato ritenuto che la disposizione in questione abbia un ambito di applicazione più esteso, facendovi rientrare quindi anche i beni civili¹¹⁷. Per quanto riguarda invece i territori che rientrerebbero nella sfera d'influenza si fa riferimento al

¹¹⁵ Trattato Nord Atlantico Washington, DC - 4 aprile 1949, articolo 5: "Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale. Ogni attacco armato di questo genere e tutte le misure prese in conseguenza di esso saranno immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza. Queste misure termineranno allorché il Consiglio di Sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali".

¹¹⁶ Trattato Nord Atlantico Washington, DC, 4 aprile 1949, articolo 6: "Agli effetti dell'articolo 5, per attacco armato contro una o più delle parti si intende un attacco armato: contro il territorio di una di esse in Europa o nell'America settentrionale, contro i Dipartimenti francesi d'Algeria, contro il territorio della Turchia o contro le isole poste sotto la giurisdizione di una delle parti nella regione dell'Atlantico settentrionale a nord del Tropico del Cancro; contro le forze, le navi o gli aeromobili di una delle parti, che si trovino su questi territori o in qualsiasi altra regione d'Europa nella quale, alla data di entrata in vigore del presente Trattato, siano stazionate forze di occupazione di una delle parti, o che si trovino nel Mare Mediterraneo o nella regione dell'Atlantico settentrionale a nord del Tropico del Cancro, o al di sopra di essi".

¹¹⁷ Natalino Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, quarta edizione, Torino, G. Giappichelli editore, p. 443.

territorio di uno Stato in Europa o nell'America Settentrionale, al territorio della Turchia o alle isole situate nell'Atlantico settentrionale.

Una volta visti gli articoli principali che si pongono a fondamento di un eventuale intervento armato, bisogna vedere come la Nato si sia posta all'interno dello scenario internazionale. Si può affermare che la storia dell'Organizzazione sia stata direttamente influenzata dal contesto geopolitico. È innegabile infatti che, soprattutto negli ultimi 30 anni, ci sia stata una radicale trasformazione sia dal punto di vista dei compiti che dell'area di responsabilità. L'evoluzione è comunque stata graduale fin dagli inizi degli anni 50 e può essere rappresentata a pieno dall'adozione continua di documenti strategici che ne hanno definito gli orientamenti e le strategie in base allo scenario geopolitico in cui l'Alleanza era immersa.

Costituita, inizialmente, in funzione antisovietica la Nato ha svolto un ruolo essenziale per il mantenimento degli equilibri durante la cosiddetta guerra fredda. È proprio in questo periodo che vennero adottati i primi quattro documenti strategici a distanza di poco tempo l'uno dall'altro¹¹⁸. Nello specifico vennero stabiliti ed approfonditi principi come quello della deterrenza, della difesa collettiva, di escalation e di risposta massiccia, oltre alla creazione di una forza militare integrata sottoposta ad un comando centralizzato.

Da come si può notare, l'Alleanza concentrò tutte le sue forze sull'aspetto militare relegando ad un ruolo secondario l'approccio politico. Vi furono anche delle eccezioni: il Rapporto dei Tre Saggi del 1956, nel quale si dava importanza alla cooperazione nei settori tecnici, economici e scientifici tra i vari Stati in modo da rafforzare la coesione e la solidarietà, ed il Rapporto Harmel del 1967 con il quale si ufficializzò il ruolo della Nato nell'attuazione di una politica di distensione.

Per circa 50 anni la Nato è stata il punto di riferimento principale nella definizione della politica estera e di difesa italiana e non solo, dato che ha assunto tutta una serie di compiti di grande importanza ma difficili da percepire. Uno di questi è stato lo svolgimento di un ruolo di mediazione nelle divergenze nate tra i Paesi membri, come ad esempio nel 1947 tra Grecia e Turchia.

Inoltre, la Nato ha promosso l'integrazione e la cooperazione tra le politiche di difesa dei Paesi europei, nonché svolto una funzione di collegamento tra Stati Uniti ed Europa.

Con la fine della guerra fredda e della dinamica dei blocchi contrapposti si è assistito alla trasformazione delle relazioni internazionali con la conseguente necessità

¹¹⁸ Vennero adottati rispettivamente nel 1950, 1952, 1957, 1968.

di rivedere il funzionamento e le dinamiche interne della Nato. Il primo passo fu l'adozione di un nuovo concetto strategico, per la precisione il quinto in ordine temporale, che venne presentato durante il summit del Consiglio Atlantico a Roma del novembre del 1991. Elaborato come il primo documento di non contrapposizione delineava, al suo interno, una nuova politica basata sulla cooperazione e sul dialogo, aprendo agli ex Stati del blocco contrapposto come preludio per la successiva fase di allargamento.

Si vide quindi una trasformazione delle funzioni, che passarono da quelle prettamente della difesa collettiva a quelle di un'organizzazione politico militare rivolta al concetto più ampio di sicurezza collettiva. È infatti in questo periodo che la Nato lanciò un programma di partenariato bilaterale chiamato Partnership for Peace, che mirava a stringere i rapporti e ad aprire il dialogo con i paesi ex nemici. L'obiettivo era proprio quello di creare stabilità internazionale mediante una serie di attività come la cooperazione militare, l'addestramento e la pianificazione in risposta ad eventuali scenari di crisi.

Tale linea venne confermata anche dal sesto documento strategico pubblicato in occasione del 50° anniversario del 1999, mentre cadevano le bombe sul Kosovo

Da un punto di vista prettamente operativo si è assistito ad un certo fermento e ad un alto livello di attività che ha portato la Nato a cimentarsi in diverse missioni. In particolare, le missioni che andavano dal peace keeping al peace enforcing, consistettero in operazioni a bassa intensità non previste dal mandato originario dell'alleanza. Basti pensare all'intervento in Serbia e Bosnia-Erzegovina con l'operazione Deliberate Force del 1995, oppure ai due contingenti intervenuti (Implementation Force e Stabilization Force) tra il 1995 ed il 2004 in Bosnia e all'intervento in Kosovo del 1999 mediante la Kosovo Force (Kfor). In conclusione la Nato passò ad essere un'organizzazione basata sulla sicurezza cooperativa, incentrata sulla concezione più ampia di sicurezza che perseguiva obiettivi di diversa natura.

Dopo aver visto la reazione da parte della Nato al crollo del muro di Berlino, un "caso unico nella storia di alleanza militare che perdura anche dopo la scomparsa del suo principale avversario e quindi della sua originaria ragione di essere"¹¹⁹, un altro evento che ha segnato la linea politico-strategica dell'Alleanza è avvenuto l'11 settembre con gli attentati terroristici a New York e Washington. L'attacco condotto da al Qaeda aprì una fase d'instabilità caratterizzata da attentati che colpiscono diverse

¹¹⁹ Valerio Briani, *Il futuro della Nato e l'Italia*, Osservatorio di politica internazionale, a cura dell'Istituto Affari Internazionali, 2014, p. 5.

nazioni, come la Spagna nel 2004 e l'Inghilterra nel 2005.

Come già accennato in precedenza, per tale evenienza, il Consiglio Atlantico decise di invocare all'unanimità l'articolo 5 considerando l'attacco come rivolto contro un paese membro e chiedendo quindi l'intervento degli alleati. Nonostante ciò, la Nato non fu coinvolta fin dai primi giorni nella campagna, condotta in Afghanistan dagli Stati Uniti affiancati dalla Gran Bretagna. Bisognò aspettare il 2003 per far sì che la Nato subentrasse al comando assumendosi la responsabilità delle operazioni Isaf.

È in questo periodo che si assistette alla massima apertura da parte dell'Alleanza, espressa dal Consiglio Nato-Russia di Pratica di Mare del 2002 con il quale, oltre ad avviare una serie di riforme in senso democratico, si cercò di inserire dei meccanismi di consultazione e cooperazione.

Ovviamente, come è successo in passato, anche in questo caso è nata l'esigenza di indicare le nuove linee guida su cui basare lo sviluppo futuro.

Infatti a seguito della Dichiarazione sulla Sicurezza Atlantica del 2009, la Nato ha elaborato il settimo concetto strategico, poi adottato con il vertice Nato di Lisbona del 19 e 20 novembre 2010, per prendere atto dei cambiamenti che avevano riguardato le strutture dell'Organizzazione ed il rafforzamento della cooperazione. All'interno di esso furono affrontate numerose questioni riguardanti i rapporti con la Russia, il nuovo scudo antimissile, la cooperazione e la condivisione delle spese militari e l'individuazione delle possibili minacce alla sicurezza del nuovo decennio. Di queste questioni, la prima suscitò successivamente non pochi problemi, andando a deteriorare i rapporti tra Mosca e Washington. Per quanto riguarda le minacce individuate si faceva riferimento alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, allo sviluppo di un sistema antimissilistico, alla lotta al terrorismo, al rafforzamento della sicurezza cibernetica e della sicurezza energetica.

Comunque sia, nonostante questi problemi, la Nato avrebbe continuato il suo processo di trasformazione ed adattamento agli scenari contemporanei soprattutto a seguito dei summit che si sono susseguiti a partire dal 2014, anno in cui l'annessione della Crimea da parte della Russia ha portato l'Alleanza a riaccendere le proprie attenzioni sull'est Europa.

Il primo passo è stato il Summit in Galles del 2014 con il quale sono stati confermati ed integrati i punti del precedente concetto strategico. Con esso infatti è stata fatta un'analisi più dettagliata dello scenario in cui si trova ad operare la Nato andando a delineare meglio gli attori, le organizzazioni coinvolte e le varie aree geografiche. Sono state inoltre aggiunte delle importanti novità come ad esempio l'istituzione di una Forza

di Rapido Intervento per quanto riguarda la situazione creatasi in Ucraina e l'esclusione della Russia dal programma di difesa missilistica.

Tuttavia, la novità più importante, volta anche a superare le difficoltà interne, è stata l'introduzione della soglia del 2% del PIL da destinare alla spesa militare. Tale obiettivo dovrà essere raggiunto entro il 2024. Attualmente l'Italia, nell'anno 2018 ha destinato l'1,15% del proprio prodotto interno lordo alla Difesa.

Grafico 2.2.1:

Table 3 : Defence expenditure as a share of GDP and annual real change
Based on 2010 prices

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017e	2018e
Share of real GDP (%)								
NATO Europe	1.55	1.52	1.49	1.44	1.42	1.44	1.46	1.50
Albania	1.53	1.49	1.41	1.35	1.16	1.10	1.11	1.19
Belgium	1.04	1.04	1.01	0.98	0.92	0.92	0.91	0.93
Bulgaria*	1.32	1.34	1.46	1.32	1.26	1.26	1.27	1.56
Croatia	1.60	1.53	1.46	1.40	1.35	1.21	1.27	1.30
Czech Republic	1.07	1.05	1.03	0.95	1.03	0.96	1.04	1.11
Denmark	1.31	1.35	1.23	1.15	1.12	1.17	1.16	1.21
Estonia	1.68	1.90	1.91	1.96	2.05	2.13	2.08	2.14
France	1.86	1.87	1.86	1.82	1.78	1.79	1.78	1.81
Germany	1.28	1.31	1.22	1.18	1.18	1.20	1.24	1.24
Greece	2.38	2.29	2.22	2.21	2.31	2.41	2.38	2.27
Hungary	1.05	1.03	0.95	0.86	0.92	1.02	1.05	1.08
Italy	1.30	1.24	1.20	1.08	1.01	1.12	1.15	1.15
Latvia**	1.01	0.88	0.93	0.94	1.04	1.46	1.69	2.00
Lithuania**	0.79	0.76	0.76	0.88	1.14	1.49	1.73	1.96
Luxembourg	0.39	0.38	0.38	0.38	0.43	0.40	0.52	0.55
Montenegro	1.75	1.66	1.47	1.50	1.40	1.42	1.38	1.58
Netherlands	1.26	1.23	1.16	1.15	1.12	1.15	1.16	1.35
Norway	1.51	1.47	1.48	1.51	1.46	1.54	1.55	1.61
Poland**	1.72	1.74	1.72	1.85	2.22	2.00	1.89	1.98
Portugal	1.49	1.41	1.44	1.31	1.33	1.27	1.24	1.36
Romania**	1.29	1.22	1.28	1.35	1.45	1.41	1.72	1.93
Slovak Republic	1.09	1.09	0.98	0.99	1.13	1.12	1.10	1.20
Slovenia	1.30	1.17	1.05	0.97	0.93	1.00	0.98	1.01
Spain	0.94	1.04	0.93	0.92	0.93	0.81	0.90	0.93
Turkey	1.64	1.59	1.52	1.45	1.39	1.46	1.52	1.68
United Kingdom	2.40	2.17	2.27	2.17	2.06	2.15	2.11	2.10
North America	4.43	4.09	3.77	3.50	3.33	3.33	3.35	3.28
Canada	1.23	1.10	0.99	1.01	1.20	1.15	1.36	1.23
United States	4.78	4.42	4.08	3.77	3.56	3.56	3.57	3.50
NATO Total	2.97	2.81	2.64	2.48	2.39	2.40	2.42	2.40

Fonte: Servizio Stampa Nato

Nonostante possa sembrare cosa da poco, questo obiettivo è stato al centro di un forte dibattito tra i vari Stati, soprattutto a seguito delle critiche mosse recentemente da vertici politici e militari degli Stati Uniti. Pertanto il raggiungimento tempestivo di tale soglia può essere determinante per l'Italia nel ritagliarsi una maggiore influenza decisionale in sede atlantica.

Un ulteriore passo in avanti si sarebbe avuto nel 2016 durante il Summit di Varsavia con il quale , è stato adottato un approccio innovativo definito a 360°. Il vantaggio di tale approccio consiste nel poter guardare oltre le comuni sfere d'influenza e quindi

concentrare le forze nei nuovi scenari, permettendo di proiettare le proprie capacità verso il confine mediorientale, attraverso l'area del Mar Nero ed in particolare nel bacino del Mediterraneo dove ad esempio, la crisi libica crea non poche preoccupazioni per i Paesi vicini.

È infatti, in vista di questa “espansione” che il seguente summit di Bruxelles del luglio 2018 avrebbe avviato diverse missioni di addestramento in collaborazione con Paesi come la Tunisia e la Giordania con i quali sono in corso dei programmi di consulenza e cooperazione in materia difensiva e di sicurezza. Inoltre fu riconfermato l'impegno in Afghanistan, tramite la missione Resolute Support, volta a mantenere la sicurezza nel territorio e a contrastare il terrorismo attraverso programmi di addestramento non militare. Tutto ciò in applicazione del Package on the South al cui interno vi erano tutta una serie di iniziative mirate ad adottare un approccio più strategico nei confronti dei Paesi del Medio Oriente e di quelli che si affacciano sulle coste del Mediterraneo.

Vennero pertanto individuati tre obiettivi principali, come il rafforzamento della deterrenza e della difesa per contrastare eventuali minacce provenienti dal sud, l'attiva partecipazione alla risoluzione delle crisi ed infine il sostegno ai Paesi nella lotta al terrorismo.

Ulteriormente, sempre per quanto riguarda gli scenari di crisi, nel documento finale del vertice di Bruxelles, in cui sono contenute tutte le decisioni adottate dai Capi di Stato e di Governo dei 29 Stati partecipanti, si è fatta particolare attenzione al comportamento fondamentalmente aggressivo assunto dalla Russia negli ultimi anni, che avrebbe messo a repentaglio la sicurezza e l'ordine internazionale, ribadendo di conseguenza, la condanna nei confronti delle azioni perpetrate da Mosca durante l'annessione della Crimea e riconfermando l'azione dura nei suoi confronti.

Infine si segnala l'approvazione di alcune iniziative, come la “Readiness Initiative” che impegna gli alleati ad avere, entro il 2020, 30 battaglioni, 30 squadroni aerei e 30 navi da combattimento, il tutto con capacità operativa esplicabile entro 30 giorni¹²⁰.

Da un punto di vista organizzativo e pertanto passando a vedere gli organi fondamentali dell'Alleanza Atlantica si ha che l'organo di vertice è il Consiglio Nord Atlantico. È formato dai rappresentanti permanenti e dai ministri per gli Affari esteri degli Stati membri che eventualmente possono essere sostituiti dai ministri ad hoc per materie specifiche o dai Capi di Stato in caso di urgenza. Si riunisce una volta alla

¹²⁰ North Atlantic Treaty Organization, Public Diplomacy Division (Pdd), Press & Media Section, *Nato Readiness Initiative*, giugno 2018.

settimana o eventualmente quando c'è bisogno in presenza di questioni urgenti. Le decisioni, su argomenti proposti dai Comitati, vengono adottate per consensus con la partecipazione del Comitato Militare¹²¹ e del Gruppo di pianificazione nucleare.

Il Consiglio è presieduto dal Segretario Generale che ha il compito di guidare le consultazioni ed il processo di decision making, oltre a detenere il potere d'iniziativa e di controllo nell'attuazione delle decisioni. È nominato dai Paesi membri ed il suo mandato dura 4 anni. Ovviamente, in qualità di massima carica esecutiva, ha il compito di rappresentare la Nato nelle relazioni internazionali che intercorrono con le altre Organizzazioni e con i vari Stati. Nell'esercizio è coadiuvato dal Segretario Generale Delegato e da organi di Staff posti direttamente alla sue dipendenze. Essendo posto al vertice della struttura di staff ha anche il compito di fornire consulenza e assistenza amministrativa alle varie delegazioni.

A questi due organi che svolgono funzioni politico-amministrative c'è da aggiungere l'Assemblea Parlamentare della Nato che in realtà non si tratta di un vero e proprio organo interno all'Organizzazione ma si tratta di un organismo di collegamento tra la Nato ed i parlamenti nazionali. E' composta dalle delegazioni parlamentari dei vari Stati membri ed è incentrata sull'adozione di risoluzioni e raccomandazioni indirizzate al Consiglio Atlantico. Quindi la funzione è prettamente politica e persegue un duplice obiettivo ovvero, quello di influenzare le decisioni adottate in sede di Consiglio e rendere meglio conoscibili le linee adottate in materia di sicurezza e difesa.

Infine per quanto riguarda il vertice militare, esso è affidato al Comitato Militare, composto dai vertici militari degli Stati membri. Svolge un ruolo fondamentale per delineare le politiche militari ed elaborare i concetti strategici, oltre ad attuare le linee guida dettate dal Consiglio e a tradurle in disposizioni.

Esistono inoltre due strutture di comando strategico che sono: l'Allied Command Operations che ha la sede principale a Mons in Belgio e detiene il comando delle operazioni militari e l'Allied Command Transformation con sede a Norfolk negli Stati Uniti che ha il compito di gestire le forze alleate.

¹²¹ È composto dai Capi di Stato Maggiore della Difesa dei Paesi membri. Può essere considerata la più elevata autorità militare della Nato. Il Comitato fornisce, al Consiglio del Nord Atlantico, pareri di natura militare e lavora in collaborazione con i due Comandi Strategici. È dotato di tutte le competenze utili ad indirizzare e definire le strategie ed i piani costituendo un elemento portante del processo decisionale dell'Alleanza.

2.3 La partecipazione dell'Unione Europea al sistema di gestione delle crisi internazionali

Fin dagli inizi del processo d'integrazione europea, è stata riconosciuta l'intenzione di dar vita ad un pilastro difensivo comune. A seguito della Seconda guerra mondiale nacque dunque la necessità di costituire una difesa solida per contrastare un'eventuale minaccia Sovietica.

Il tema della difesa ha rappresentato per anni uno degli aspetti più controversi nella storia dell'Europa. Durante la guerra fredda infatti, la responsabilità in materia di difesa venne attribuita all'unica organizzazione che effettivamente potesse dare quel senso di sicurezza ed avesse gli strumenti adatti ad affrontare un'eventuale situazione di crisi: la Nato.

Questo, ovviamente, non significa che i Paesi europei fossero rimasti inermi, nonostante la molteplicità di opinioni e di interessi. Ad esempio la Francia temeva fortemente il possibile riarmo tedesco che era spinto in particolar modo dagli Stati Uniti. La Gran Bretagna cercava invece di mantenere il Mediterraneo nella propria area d'influenza.

Il 24 ottobre 1950, la proposta francese del piano Pleven¹²², che prevedeva la costituzione della Comunità Europea di Difesa, cercò di rispondere all'esigenza di dotarsi di un sistema difensivo comune e di un esercito europeo, con la possibilità di partecipazione da parte della Germania senza disporre di un proprio contingente.

Un anno e mezzo dopo, il 27 maggio 1952 venne firmato a Parigi il Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa "a carattere sovranazionale, con un unico ministro europeo della difesa e un esercito europeo con reggimenti o al massimo Divisioni sovranazionali comprendenti unità tedesche"¹²³.

Degna di nota fu la posizione italiana a riguardo ed in particolare la corrente federalista¹²⁴ che approfittò della costituzione della Ced per proporre la creazione di una

¹²² Il piano, elaborato dal ministro francese René Pleven, venne ideato per evitare il riarmo tedesco previsto dall'eventuale adesione della Germania al Patto Atlantico tramite la costituzione di forze armate comuni. Venne approvato dall'Assemblea nazionale francese il 24 ottobre 1950 con 343 voti favorevoli contro i 242 contrari. È considerato come il primo passo per la costituzione della Comunità europea di difesa.

¹²³ Virgilio Ilari, *Storia militare della prima repubblica 1943-1993*, Collana "Armi e politica" n.2, Casa editrice nuove ricerche, p. 25.

¹²⁴ Tra i rappresentanti maggiori della corrente federalisti italiana vi fu Altiero Spinelli e Pietro Calamandrei che arrivarono a stendere la bozza di un Trattato per la Costituente europea che incontro una vasta adesione all'interno dei parlamentari europei. Lo stesso Spinelli in un suo memorandum arrivò a demolire il progetto iniziale di federazione parziale delineato dal Rapport Interimaire del 24 luglio 1950. Arrivò a dimostrare che l'integrazione militare non poteva scindersi dall'integrazione politica. Un altro memorandum degno di nota può essere considerato quello presentato dal federalista Ivan Matteo

Federazione europea. Veniva infatti sostenuto che l'integrazione militare presupponesse la nascita di uno Stato federale europeo con tanto di parlamento ad elezione diretta. Il risultato fu l'introduzione dell'articolo 38¹²⁵ che può essere considerato come l'unico apporto italiano al Trattato.

Tuttavia, il 30 agosto 1954, il Trattato non venne ratificato dall'Assemblea nazionale francese che, per diversi motivi¹²⁶, preferì archiviare definitivamente la questione. Di conseguenza, il Trattato sulla Ced non entrò in vigore, comportando il fallimento del relativo progetto d'istituzione della Comunità politica europea.

Un ruolo non meno importante venne svolto dall'Unione Europea Occidentale, un'organizzazione internazionale fondata il 17 marzo del 1948 dal Trattato di Bruxelles e basata sulla cooperazione politica e sulla sicurezza militare, che permise successivamente, con gli Accordi di Parigi del 23 ottobre 1954, il riarmo tedesco. Gli Accordi di Parigi andarono quindi ad integrare e modificare con 4 protocolli¹²⁷ il precedente Trattato di Bruxelles.

Per quanto concerne l'aspetto della sicurezza e della difesa, la novità più importante risultò essere l'articolo 5¹²⁸ che permetteva l'assistenza, da parte degli Stati europei, qualora uno degli Stati firmatari fosse stato aggredito.

Come accennato in precedenza, mentre dal 1954 al 1974 l'Ueo ha svolto il compito essenziale di favorire la cooperazione tra i vari Stati dell'Europa occidentale, a partire dal 1974 fino al 1984 ha assunto importanza secondaria rispetto alla Comunità Economica Europea, che cominciò ad occuparsi dell'ambito socio economico, e rispetto alla Nato per quanto riguarda la difesa. Infatti proprio in rapporto a quest'ultima, l'articolo 4¹²⁹ sanciva i principi di "complementarietà" rispetto alla Nato e di

Cattaneo, in qualità di capo delegazione a Parigi, con il quale proponeva la creazione di un'assemblea elettiva diretta.

¹²⁵ Inserito grazie all'iniziativa di De Gasperi, si prevedeva che a conclusione del processo di ratifica, l'Assemblea della Comunità Europea di Difesa avrebbe avviato lo studio della Comunità Politica Europea

¹²⁶ Il fallimento della Ced è imputabile per la maggior parte alla Francia. Essenzialmente le prime perplessità sono da ricollegare al fatto di voler avviare un'unione politica con il rischio di sviare il progetto dall'intenzione iniziale di costituire una più stretta integrazione militare. Ulteriormente, bisogna tener conto della situazione in cui la Francia versava all'epoca. Si trovava infatti nella fase di decolonizzazione e quindi cedere parte della sovranità nazionale in una materia così delicata come quella della difesa e della sicurezza poteva comportare l'esposizione ad alcuni rischi.

¹²⁷ Protocollo n°1: modificativo ed integrativo del trattato di Bruxelles; Protocollo n°2: sulle forze dell'Unione Europea Occidentale; Protocollo n°3: relativo al controllo degli armamenti; Protocollo n°4: relativo all'Agenzia sul controllo degli armamenti.

¹²⁸ Trattato di Bruxelles "modificato", articolo 5: Se una delle Alte Parti contraenti dovesse essere oggetto di un attacco armato in Europa, le altre Alte Parti contraenti, in conformità con le disposizioni dell'Articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, potranno permettere alla Parte di attaccare tutti i militari e altri aiuti e assistenza in loro potere.

¹²⁹ Trattato di Bruxelles "modificato", articolo 4: Nell'esecuzione del Trattato, le Alte Parti contraenti e tutti gli Organi istituiti da essi ai sensi del Trattato lavoreranno in stretta collaborazione con l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico. Riconoscendo la indesiderabilità della duplicazione del

“indivisibilità” della sicurezza occidentale, permettendo inoltre l’assorbimento dell’organizzazione di comando integrato del Trattato di Bruxelles¹³⁰.

Bisognerà aspettare la fine degli anni Ottanta, con la caduta del Muro di Berlino e successivamente con la fine dell’assetto bipolare, per mettere in luce le criticità dell’assetto europeo. Gli anni Novanta furono caratterizzati da un’alta instabilità politica che portò allo scoppio di diversi conflitti, molti dei quali coinvolsero anche Paesi europei come l’Italia. Basti pensare alla prima guerra del Golfo del 1990-1991, alla situazione di crisi nell’Est Europa con la Jugoslavia prima ed il Kosovo dopo, oppure al conflitto in Somalia del 1993.

L’incapacità dimostrata dalla politica estera europea nel gestire tali situazioni di instabilità e l’inadeguatezza degli strumenti aprì un dibattito incentrato sulle nuove linee direttrici che avrebbe dovuto assumere e sul rapporto tra i Paesi europei e la Nato, soprattutto dopo che quest’ultima vide rinnovato il proprio ruolo nello scenario internazionale¹³¹. È infatti da sottolineare come i rapporti tra Nato ed Ue rimasero limitati fino al 1999, anno in cui l’Unione scelse di concentrarsi anche sulla dimensione militare

Nonostante ciò, fu proprio tramite l’Unione Europea Occidentale che, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, si realizzò un certo sviluppo della capacità di svolgere interventi di tipo militare. Infatti, proprio l’assenza di una competenza dell’Unione a compiere interventi militari rese l’Ueo come una sorta di braccio operativo dell’Ue nel settore della difesa¹³². Non a caso, lo stesso Trattato di Maastricht, al Paragrafo 2 dell’articolo j.4¹³³, attribuiva all’Ueo il compito di attuare le decisioni dell’Ue nell’ambito della difesa, mentre per quanto riguarda la difesa territoriale il Paragrafo

personale militare della Nato, il Consiglio e la sua Agenzia si affideranno alle autorità militari competenti della Nso per informazioni e consulenza in materia militare.

¹³⁰ Virgilio Ilari, *Storia militare della prima repubblica 1943-1993*, Collana “Armi e politica” n.2, Casa editrice nuove ricerche, p. 30.

¹³¹ La Nato ha subito una forte trasformazione con il passare degli anni. L’evento che può essere considerato come spartiacque di questa trasformazione è stato il crollo del muro di Berlino del 1989 con il conseguente collasso dell’Unione Sovietica. Infatti, mentre prima l’Alleanza Atlantica svolgeva il compito di difendere tutti quei paesi che si sentivano minacciati dalla presenza sovietica espressa tramite il Patto di Varsavia, a seguito del 1989, con la fine di quest’ultimo, la struttura operativa della Nato ha posto in essere un processo di espansione, andando ad inglobare ex paesi sovietici, ma soprattutto di adattamento e risposta alle nuove realtà internazionali. Infatti non sono mancati casi in cui la Nato è intervenuta fuori dai confini dell’area delineata dal Trattato del 1949.

¹³² Michele Comelli, *Gli interventi dell’Ue e la cooperazione con la Nato*, in *Le forze di pace dell’Unione Europea* a cura di Natalino Ronzitti, Soveria Mannelli, Rubettino, p.138.

¹³³ Trattato di Maastricht, Paragrafo 2, articolo j.4: L’Unione chiede all’unione dell’Europa occidentale (Ueo), che fa parte integrante dello sviluppo dell’Unione europea, di elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell’unione aventi implicazioni nel settore della difesa. Il Consiglio adotta, d’intesa con le istituzioni dell’Ueo, le necessarie modalità pratiche.

4¹³⁴ interpellava la Nato come attore principale.

Pertanto, diversi sono stati i passaggi che hanno definito l'Identità di Sicurezza e Difesa dell'Ue e dei rapporti con le organizzazioni internazionali.

Il punto di partenza può essere individuato proprio nel Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il primo novembre 1993, con il quale vennero istituiti i tre pilastri dell'Unione Europea, tra i quali proprio quello della Politica estera e di sicurezza comune anche se, in realtà, il termine "sicurezza" era entrato a far parte del lessico dei Trattati già con la firma dell'Atto Unico Europeo del 1986/87¹³⁵, che riformò i trattati di Roma del 1957 ed istituì la Cooperazione politica europea. La vera novità, dunque, consisteva nella effettiva istituzionalizzazione della Pesc all'interno del Titolo V del TUE, anche se gli strumenti di diplomazia negativa previsti potevano essere considerati solo come potenziali.

Nel pilastro della Pesc, come per quello della cooperazione nei settori della giustizia, il metodo intergovernativo¹³⁶ prendeva il posto di quello comunitario¹³⁷, facendo sì che le decisioni fossero prese all'unanimità in sede di Consiglio. Da ciò si potrebbe dedurre una certa refrattarietà da parte degli Stati che volevano mantenere il controllo delle politiche che più influenzano la sovranità nazionale.

Solo con la Dichiarazione del Consiglio Ministeriale di Petersberg del 19 giugno 1992, i ministri degli esteri e della difesa dei paesi dell'Unione dell'Europa Occidentale, cercando di rivitalizzare l'Ueo, delinearono i cosiddetti "obiettivi di Petersberg", con i quali vennero definite esplicitamente le missioni a cui la Ueo avrebbe potuto partecipare

¹³⁴ Trattato di Maastricht, Paragrafo 4, articolo j.4: La politica dell'unione ai sensi del presente articolo non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi derivanti per alcuni Stati membri dal trattato dell'Atlantico del Nord ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in questo ambito.

¹³⁵ Si veda ad esempio il Titolo III, Disposizioni Sulla Cooperazione Europea In Materia Di Politica Estera, articolo 30.6: a) Le Alte parti contraenti ritengono che una più stretta cooperazione in merito ai problemi della sicurezza europea possa contribuire in modo essenziale allo sviluppo di un'identità dell'Europa in materia di politica esterna . Esse sono disposte a coordinare ulteriormente le rispettive posizioni sugli aspetti politici ed economici della sicurezza . b) Le Alte parti contraenti sono risolte a salvaguardare le condizioni tecnologiche e industriali necessarie per la loro sicurezza . Esse operano a questo fine sia sul piano nazionale che , là dove sarà opportuno , nell'ambito delle istituzioni e degli organi competenti. c) Le disposizioni del presente titolo non ostano all'esistenza di una più stretta cooperazione nel settore della sicurezza fra talune Alte parti contraenti nel quadro dell'Unione dell'Europa occidentale e dell'Alleanza atlantica.

¹³⁶ Il metodo intergovernativo si caratterizza per il diritto di iniziativa della Commissione che è condiviso con i paesi dell'UE o limitato a specifiche aree di attività, per il Consiglio europeo che svolge spesso un ruolo fondamentale e delibera all'unanimità ed infine per il Parlamento europeo che riveste un ruolo meramente consultivo.

¹³⁷ La regola generale prevede l'uso del metodo comunitario, che si basa sulla procedura legislativa ordinaria, per l'adozione della maggior parte delle decisioni. A differenza del metodo intergovernativo, il metodo comunitario si caratterizza per il diritto esclusivo di iniziativa legislativa della Commissione europea, per il potere di codecisione tra il Consiglio e il Parlamento europeo, ed infine per l'uso del voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio.

e, di conseguenza, gli ambiti per l'azione in attuazione del pilastro Pesc.

Vennero ricomprese le missioni umanitarie o di evacuazione, le missioni intese al mantenimento della pace, nonché le missioni svolte da forze di combattimento per la gestione di crisi, ivi comprese le operazioni di ripristino della pace¹³⁸. Alla base vi era la necessità di approntare gli strumenti idonei a rispondere ad un'eventuale crisi che, alla fine degli anni Novanta, stava diventando sempre più concreta nell'Europa dell'Est. In questo modo si permetteva alla Ueo di poter intervenire militarmente negli scenari di crisi internazionale, ove la Nato non fosse già impegnata, in attuazione della politica comune europea di sicurezza e difesa.

Ovviamente, per svolgere un compito del genere gli Stati avrebbero dovuto mettere a disposizione dell'Ueo parte delle proprie Forze Armate, che sarebbero state sottoposte all'autorità dell'Unione stessa. La decisione di dispiegare tali forze sarebbe spettata comunque al Consiglio, ferma restando la possibilità per ogni singolo Stato di decidere se partecipare o meno alle singole missioni.

La mancanza di mezzi collettivi portò alla nascita dei Common Joint Task Forces (Gruppi operativi interforze multinazionali) istituiti dal Vertice Nato di Bruxelles del gennaio 1994. Con essi si diede vita a dei gruppi organizzati non permanenti, in base alla missione dal svolgere ed in modo tale da ricoprire tutte le eventualità previste. L'obiettivo era quello di fornire flessibilità operativa e consentire un dispiegamento rapido nonché di fornire quartieri generali separabili ed utilizzabili dall'Ueo.

Nel maggio del 1996, durante il vertice Nato di Berlino, i Ministri della Difesa europei, ribadita l'importanza dell'Alleanza Atlantica, costituirono l'Identità Europea di Sicurezza e Difesa, con lo scopo di ricercare un'identità comune all'interno della Nato stessa, in modo tale da fare affidamento sulle risorse dell'Alleanza e da rendere più efficace il coordinamento con essa. La condivisione di tali risorse sarebbe avvenuta tramite un accordo ad hoc tra le due organizzazioni che avrebbe disciplinato le condizioni ed i termini di utilizzo. La Nato avrebbe comunque mantenuto il controllo sull'utilizzo degli strumenti da parte dell'Ueo che li avrebbe restituiti a fine operazione o su richiesta dell'Alleanza stessa.

Su questa scia, nel 1997 si giunse alla firma del Trattato di Amsterdam con il quale, oltre a codificare i recenti sviluppi in materia di Pesc, venne sancita la collaborazione tra Ueo e Unione europea, ciò comportò l'incorporazione nell'ordinamento della Ue dei "compiti di Petersberg". L'approvazione del Trattato di Amsterdam fu un'evidente

¹³⁸ Dichiarazione del Consiglio Ministeriale di Petersberg del 19 giugno 1992, Capitolo II sul rafforzamento del ruolo operativo della Ueo, paragrafo 4.

segnale nella direzione della creazione di un sistema di sicurezza più incisivo. Venne inoltre spronata la cooperazione per quanto concerne l'ambito industriale della difesa, in modo da intervenire direttamente sul Mercato Europeo della Difesa.

Fu proprio sulla cooperazione che la successiva Dichiarazione franco-britannica di Saint Malo decise di puntare, con l'obiettivo di armonizzare e migliorare le capacità delle Forze Armate degli Stati Europei. In tal modo si agì direttamente sull'interoperabilità dei partners, rafforzando la solidarietà reciproca per quanto riguarda la Pesc. Tuttavia, il punto principale di tale Dichiarazione fu la preparazione della nascita della cosiddetta Politica Estera di Sicurezza e Difesa, da considerarsi come parte integrante della Politica Estera e di Sicurezza Comune.

La sua istituzionalizzazione avvenne con il Consiglio Europeo di Colonia del giugno 1999, il quale stabilì la necessità di fornire ulteriori strumenti più adeguati e di approfondire ulteriormente gli obiettivi di Petersberg. Vennero quindi esaminati i processi decisionali e delineati quelli che avrebbero potuto essere gli organi necessari da costituire, come ad esempio uno Stato Maggiore dell'UE, un Comitato Politico per la Sicurezza ed un Comitato Militare.

Successivamente, con il Consiglio di Helsinki del 1999, venne introdotto l'Helsinki Headline Goal 2003, ai sensi del quale l'Europa avrebbe dovuto dotarsi dei mezzi necessari per poter intervenire in una missione delineata dai "compiti di Petersberg". Vennero stabiliti anche i tempi entro i quali tutto ciò doveva avvenire: entro 60 giorni doveva essere organizzato un contingente d'intervento di massimo 60 mila unità organizzate in 15 brigate, che avrebbero operato per un periodo di almeno un anno. Bisogna comunque chiarire che l'Headline Goal definì solo gli strumenti con cui l'Unione avrebbe dovuto affrontare eventuali crisi e non diede vita ad un esercito europeo né tantomeno di mutua difesa, specificando un collegamento diretto con la Nato tramite il principio di complementarietà. Nonostante la scadenza fosse prevista per il 2003, tale obiettivo venne raggiunto solo nel 2004 con un anno di ritardo.

Il contributo complessivo italiano prevedeva la disponibilità del Comando Operativo di Vertice Interforze e dei comandi delle componenti terrestri, navali ed aeree; una componente terrestre costituita da 4 brigate più alcuni assetti specialistici di supporto per un totale di massimo 14 mila uomini; una componente navale formata da una portaerei, una unità d'altura, forze da sbarco e velivoli imbarcati; una componente aerea con velivoli per la difesa, di supporto, da trasporto e da pattugliamento più alcune

batterie contraeree ed infine una componente Carabinieri e di polizia militare¹³⁹.

La svolta si ebbe con il Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira, del giugno del 2000, dove si decise che l'Ue e la Nato avrebbero cooperato nella gestione delle crisi. Vennero dunque analizzate quattro questioni rilevanti concernenti lo scambio di informazioni, la definizione degli obiettivi di capacità, gli accordi per l'accesso agli strumenti e gli accordi per lo sviluppo delle relazioni tra istituzioni.

Si comincia dunque a notare come il ruolo dell'Ueo stesse divenendo oramai residuale rispetto alle relazioni istituzionali tra Nato ed Ue, tanto che il Consiglio Ministeriale dell'Ueo a Marsiglia, del novembre 2000, decise di cedere gran parte delle proprie strutture all'Unione europea, rimanendo comunque in funzione come organizzazione di difesa collettiva.

Il seguente Trattato di Nizza del 2001 si concentrò nuovamente sulle cooperazioni rafforzate, includendole all'interno del Pilastro Pesc, e attivando le strutture della catena politico militare della Pesd anche se non vennero affrontate le questioni riguardanti il sistema decisionale e le capacità operative.

Solo con gli attentati dell'11 settembre si è avuta un'accelerazione del procedimento. Tale accadimento infatti, potrebbe essere paragonabile al crollo del muro di Berlino per via del cambiamento politico avvenuto nel sistema internazionale. Infatti portò al tramonto della convinzione della non war community basata sull'egemonia americana. Di conseguenza l'Unione Europea avviò un procedimento di formazione di una politica estera più forte e concreta, volta alla ricerca di uno spazio all'interno dello scenario internazionale, in modo tale da porsi come attore dotato di un certo peso politico.

L'evoluzione si presentò immediatamente sotto forma della dichiarazione congiunta tra Unione Europea e Nato del dicembre 2002, formalizzata successivamente nel marzo del 2003 tramite gli accordi "Berlin Plus". Con essi si risolsero tutti i contrasti tra l'Ue e la Nato per quanto riguardava la gestione delle crisi, si rafforzò ulteriormente la partnership, venne permesso l'accesso ad alcune capacità Nato, oltre alla possibilità di poter impiegare le Forze Armate al di fuori di essa, si potette accedere dunque alle risorse che, nonostante fossero messe a disposizione da un'alleanza con membri extra europei, potevano essere impiegate per perseguire interessi propri dell'Unione.

Pertanto, nel 2003 venne sottoscritto, su iniziativa dell'alto rappresentante per la Politica estera Javier Solana, un documento meglio noto come "Strategia Europea di Sicurezza". In questo documento furono individuate le maggiori minacce che avrebbero

¹³⁹ Amm. Giampaolo Di Paola, *L'Italia nella Difesa Europea*, Informazioni della Difesa, 2-2005, p. 10.

potuto mettere a repentaglio la sicurezza europea¹⁴⁰. Venne inoltre ampliata la gamma di missioni delineate dai “compiti di Petersberg” aggiungendo quelle contro il terrorismo, il capacity building e l’assistenza tecnica. In pratica, il documento implicò profonde trasformazioni a livello politico tramite il rafforzamento delle attività e delle capacità in modo da conferire più coerenza nella gestione della Pesc.

Nel 2004 il Consiglio europeo riprese l’Headline Goal, dando vita all’Helsinki Headline Goal 2010, con il quale venne prevista la creazione di unità mobili note come Battle Groups e composte da non meno di 1.500 unità da schierare entro i 10 giorni e sostenibili per almeno 120. La loro funzione sarebbe stata quella di forze di primo intervento in attesa delle operazioni più ampie.

L’Italia ha partecipato tramite la costituzione di tre Battle Groups di cui il primo a base interamente nazionale ed operativo a partire dal 2005, il secondo di tipo anfibio in condivisione con la Spagna, il Portogallo e la Grecia ed operativo a partire dal 2006, ed infine il terzo, basato sulla Multinational Land Force alla quale hanno partecipato la brigata alpina Julia ed alcuni reparti di Ungheria e Slovenia¹⁴¹.

Un ulteriore avanzamento si ebbe qualche anno più tardi con la riforma del Trattato sull’Unione Europea e del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea mediante il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Tale Trattato, necessario per recepire i principi dettati dal progetto naufragato di dotare l’Unione di una Costituzione¹⁴², approfondì la disciplina riguardante la Pesc che venne rinominata come Politica di Sicurezza e Difesa Comune. Guardando il testo definitivo, contenuto nel Titolo V del TUE, si ha che ai sensi dell’articolo 42.1:

“La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Essa assicura che l’Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L’Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale,

¹⁴⁰ La strategia europea in materia di sicurezza individua una serie di minacce che possono interessare direttamente l’Europa. Le due minacce più importanti sono la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il terrorismo e la criminalità organizzata. Ulteriormente, vengono individuati i cambiamenti climatici e la conseguente necessità di rendere l’approvvigionamento energetico più sicuro.

¹⁴¹ Amm. Giampaolo Di Paola, *L’Italia nella Difesa Europea*, Informazioni della Difesa, 2-2005, p. 10.

¹⁴² Per Costituzione europea s’intende un progetto elaborato dalla Convenzione Europea nato nel 2003. Successivamente, la Conferenza intergovernativa del giugno 2004 approvò una versione consolidata provvisoria, denominata “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa” che venne firmata da 25 paesi membri dell’Ue, il 29 ottobre 2004, a Roma. Tuttavia, degli iniziali 25 Paesi, solo 18, tra i quali l’Italia, ratificarono il Trattato. Tra i paesi che non ratificarono vi furono la Francia ed i Paesi Bassi che sottoposero la ratifica ad un preventivo referendum. In entrambe i casi i referendum diedero esito negativo. Il 22 giugno 2007 il Consiglio europeo decise di abbandonare definitivamente il progetto.

conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri."

È stata, dunque, riconosciuta all'Unione la facoltà di poter utilizzare strumenti di tipo civile o militare messi a disposizione dagli Stati per espletare le missioni all'estero miranti al mantenimento della pace, alla prevenzione dei conflitti e al rafforzamento della sicurezza. Si è assistito quindi ad un ampliamento del novero delle missioni (articolo 43.1) ai seguenti ambiti: disarmo; interventi umanitari e di soccorso; assistenza in materia militare; prevenzione dei conflitti; mantenimento della pace; gestione delle crisi e stabilizzazione post conflitto.

Le decisioni in materia vengono pertanto assunte all'unanimità dal Consiglio su proposta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro.

È comunque ribadito come l'eventuale intervento debba avvenire in conformità con i principi della Carta delle Nazioni Unite e dunque previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Inoltre, in base al partenariato strategico sancito dalle disposizioni del Berlin Plus, le missioni a carattere militare possono essere svolte con le forze e le capacità messe a disposizione della Nato, oltre a poter usufruire delle capacità organizzative e di pianificazione della stessa. Dunque l'Ue ha due possibilità: o condurre in autonomia le operazioni militari, oppure attivare gli accordi Berlin Plus e quindi agire in collaborazione con la Nato.

Per quanto riguarda invece il finanziamento delle missioni (articolo 41 TUE) esso si differenzia a seconda che siano a base civile o militare.

Partendo dalle operazioni civili, vengono finanziate direttamente con il bilancio della Pesc, parte integrale del bilancio comunitario gestito dalla Commissione europea il cui utilizzo è eventualmente autorizzato dal Consiglio.

Invece per le operazioni militari il discorso cambia, dato che le modalità previste sono due e si basano entrambe sul finanziamento diretto da parte dei singoli Stati Membri. Con la prima modalità ogni Stato finanzia semplicemente le spese del proprio contingente, mentre la seconda modalità si basa sul meccanismo Athena¹⁴³, che prevede la condivisione di alcuni costi in comune. Come si deduce, in entrambi i casi le operazioni militari sono finanziate dai budget nazionali.

¹⁴³ Athena è il meccanismo con cui si finanziano i costi comuni delle operazioni militari dell'Ue inquadrate all'interno della Psdc. È stato istituito il 1 marzo 2004 da parte del Consiglio dell'Unione e vi partecipano 27 Stati membri dell'Ue che contribuiscono con una quota annuale fondata sul rispettivo reddito nazionale lordo.

Altra novità importante che venne introdotta dal Trattato di Lisbona consistette nella creazione di una clausola di reciproca difesa delineata dagli articoli 42.2 e 42.7 con il quale si afferma che la Psdc comprende *“la graduale definizione di una politica di difesa comune dell’Unione”* da attuarsi solo quando il Consiglio avrà deciso all’unanimità. In tal caso l’ultima parola spetta agli Stati membri che dovranno di conseguenza adottare una decisione in conformità con le proprie carte fondamentali. L’articolo 42.7 stabilisce che *“Qualora uno Stato membro subisca un’aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell’articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite.”*

Come accennato in precedenza, il Trattato è intervenuto anche sul Tdue introducendo un’ulteriore clausola detta *“di solidarietà”* sulla base dei principi di *reciproca solidarietà politica degli Stati Membri, sull’individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri*¹⁴⁴. L’articolo 222 del Tdue afferma che“

“1. L’Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall’uomo. L’Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per: a) prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri; – proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico; – prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico; b) prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall’uomo.

2. Se uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è vittima di una calamità naturale o provocata dall’uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza. A tal fine gli Stati membri si coordinano in sede di Consiglio.”

Per non destare fraintendimenti, lo stesso articolo 42 specifica che tale difesa comune non pregiudica le politiche di difesa e sicurezza adottate dai singoli Stati Membri rispettando gli obblighi derivanti dall’adesione ad Organizzazioni quali la Nato

¹⁴⁴ Trattato sull’Unione europea, articolo 24, paragrafo 2.

e diventando compatibile con essa. Inoltre la valenza di questa disposizione è da intendere come del tutto simbolica, dato che all'interno dell'Unione non è stata creata una vera e propria alleanza militare.

Infine, il Trattato di Lisbona introdusse, agli articoli 42.6 e 46, un'importante novità riguardante le Cooperazioni Strutturate Permanenti. Infatti i Paesi, dotati di “*criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti*”, avrebbero potuto instaurare tali cooperazioni notificandone “*la loro intenzione al Consiglio e all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza*”. A seguito di questa notifica, il Consiglio, entro tre mesi, avrebbe adottato una decisione volta all'istituzione della cooperazione, fissando inoltre l'elenco dei partecipanti (articolo 46.2). Il Consiglio poteva anche decidere a maggioranza qualificata di sospendere la partecipazione di uno Stato, qualora esso non soddisfacesse più i criteri o non assolvesse gli impegni della cooperazione (articolo 46.4). Uno Stato poteva anche decidere di partecipare in una fase successiva, notificando la sua intenzione al Consiglio, il quale avrebbe deliberato a maggioranza qualificata previa consultazione dell'Alto Rappresentante (articolo 46.3), oppure poteva decidere di ritirarsi sempre notificando la sua decisione al Consiglio che ne prendeva atto (articolo 46.5).

Nonostante il trattato di Lisbona disciplinasse nel dettaglio le Cooperazioni Strutturate Permanenti, la loro piena attuazione è iniziata solo otto anni più tardi e precisamente il 13 novembre 2017, dopo che il Consiglio e l'alto rappresentante hanno ricevuto una notifica congiunta da parte di 23 Stati riguardo la loro intenzione a prendere parte alla cooperazione.

A questi, il 7 dicembre, si sono aggiunti l'Irlanda ed il Portogallo. Un mese più tardi, l'11 dicembre 2017, il Consiglio ha adottato la decisione 2017/2315 istituendo la Permanent Structured Cooperation (PESCO), ovvero un “meccanismo permanente e strutturato grazie al quale gli stati membri possono portare avanti progetti di cooperazione a geometria variabile”¹⁴⁵. È stato inoltre definito l'elenco degli Stati partecipanti, l'elenco degli impegni comuni, la governance ed infine gli accordi amministrativi. In tutto hanno aderito 25 Stati membri tra i quali l'Italia stessa¹⁴⁶.

L'obiettivo principale è stato quello di creare una “collaborazione più stretta tra

¹⁴⁵ Alessandro Marrone, Paola Sartori, *Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia*, Istituto Affari Internazionali, p. 1.

¹⁴⁶ I 25 paesi sono Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Sp.a, Svezia e Ungheria. Non hanno aderito Danimarca, Malta e Gran Bretagna, quest'ultima per via della decisione di uscire dall'Unione Europea.

alcuni Stati membri dell'Ue nel settore della sicurezza e della difesa. Tale quadro permanente per la cooperazione in materia di difesa consentirà agli Stati membri, che lo desiderano e sono in grado di farlo, di sviluppare congiuntamente capacità di difesa, investire in progetti comuni e accrescere la prontezza e il contributo a livello operativo delle rispettive forze armate”¹⁴⁷.

Per rendere la cooperazione più stretta possibile è stato intavolato un lungo negoziato in cui si sono scontrate due visioni: quella francese, basata su criteri impegnativi e contributi economici sostanziosi, per assicurare l'autonomia strategica necessaria ed una capacità di sviluppo degli armamenti ed equipaggiamenti, indipendentemente dai fornitori non europei; quella tedesca, basata sul carattere inclusivo, per allargare a più Paesi possibile la partecipazione, in modo tale da non escludere l'Europa centro-orientale.

Il risultato del negoziato ha portato ad una soluzione di equilibrio tra le due visioni che ha permesso di estendere la partecipazione ad un ampio spettro di Paesi ed inoltre ha fissato alcuni impegni vincolanti, tali da costringere gli Stati ad effettuare investimenti in tecnologia ed equipaggiamenti avanzati, pena l'esclusione dalla cooperazione

Assieme alla decisione di partecipare alla cooperazione, gli Stati hanno individuato 17 progetti fissati successivamente dalla decisione 2018/340, adottata dal Consiglio il 6 marzo 2018. In tal caso l'Italia ha dimostrato una notevole presenza aderendo a ben 15 progetti¹⁴⁸ ed ottenendo il ruolo di leader in quattro di essi.

Il 19 novembre 2018 è intervenuta un'ulteriore decisione del Consiglio, la 2018/1797, che ha aggiornato l'elenco, inserendo altri 17 progetti suddivisibili nelle seguenti categorie: settore terrestre; piattaforme aeree; dominio marittimo; spazio; training; comunicazioni; intelligence e cyberspace; tecnologie abilitanti. Anche in questo caso l'Italia ha confermato la sua partecipazione in altri 6 progetti. L'impegno

¹⁴⁷ Consiglio dell'Ue, Comunicato stampa 765/17, 11 dicembre 2017.

¹⁴⁸ L'Italia partecipa al progetto di: Comando medico europeo; Sistema radio sicuro europeo definito da software; rete di centri logistici in Europa e supporto alle operazioni; mobilità militare; Centro di competenze delle missioni di formazione dell'Unione europea; Centro di certificazione dell'addestramento per gli eserciti europei; Funzione operativa energia; Pacchetto per il dislocamento delle capacità di soccorso militare nelle emergenze; Sorveglianza e protezione marittima dei porti; Rinforzo della sorveglianza marittima; Piattaforma per la condivisione di informazioni in materia di minaccia informatica e di risposta agli incidenti informatici; Sistema di comando e controllo strategici per le operazioni e missioni Psdc; Veicoli corazzati da combattimento per la fanteria/Veicoli d'assalto anfibia/veicoli corazzati leggeri; Sostegno di fuoco indiretto; Centro operativo Eufor di risposta alle crisi. In quattro di questi progetti l'Italia riveste il ruolo di leader: Centro europeo di certificazione dell'addestramento per gli eserciti europei; Pacchetto per il dislocamento delle capacità di soccorso militare nelle emergenze; Sorveglianza e protezione marittima e dei porti; Veicoli corazzati da combattimento per la fanteria/Veicoli d'assalto anfibia/veicoli corazzati leggeri.

maggiore si è avuto nei settori aeronautico e spaziale.

Per quanto riguarda il primo, l'Italia partecipa tramite Leonardo al progetto Eurodrone, avviato già precedentemente nel 2015, assieme a Francia, Germania, Spagna e Repubblica Ceca. Lo scopo è quello di sviluppare una piattaforma aerea a pilotaggio remoto da utilizzare per scopi di sorveglianza e ricognizione entro il 2025, in modo da ottenere l'autonomia in alcuni settori chiave e quindi ridurre la dipendenza tecnologico-industriale dai fornitori extraeuropei.

Invece, per il settore spaziale, l'Italia è coinvolta congiuntamente a Francia, Belgio, Spagna e Germania nel programma Galileo e nel programma di Rete di conoscenza della sorveglianza spaziale militare europea. Mentre il primo ha come obiettivo quello di sviluppare le capacità di geolocalizzazione e navigazione satellitare, il secondo, a guida italiana, “mira a garantire l'interoperabilità e la progressiva integrazione nel contesto europeo di un autonomo sistema di sorveglianza dello spazio”¹⁴⁹.

Ulteriormente, l'Italia svolge attività di addestramento per elicotteri ad alta temperatura e ad alta quota assieme a Grecia e Romania e partecipa all'iniziativa bilaterale con la Francia per lo sviluppo di Piattaforme europee aeronavali in alta atmosfera con capacità di intelligence, sorveglianza e ricognizione.

Quindi, guardando nell'insieme la partecipazione italiana, si ha che Roma è presente in 21 progetti su 34. Di questi, molti sono svolte in forma bilaterale o minilaterale come ad esempio tra Francia ed Italia che sono presenti assieme in 12 iniziative o come Germania ed Italia che sono insieme in 9 progetti. Dunque, un numero significativo che porta l'Italia a collocarsi tra i primi posti per numero di partecipazioni. È ovvio che ciò non significa che tale posizione sia sinonimo di efficienza o di importanza militare, industriale ed economica, infatti tra i progetti esistono forti differenze, considerando sia la qualità che la quantità. Tuttavia è da sottolineare come i recenti governi, compresi quelli che hanno intrattenuto rapporti tesi con Bruxelles, abbiano dimostrato la volontà di voler partecipare attivamente a tali iniziative.

Il motivo di questo “attivismo” è comprensibile considerando il fatto che l'Italia non fa parte di raggruppamenti o assi come ad esempio Visegrad¹⁵⁰, Nordefco¹⁵¹, o i trattati di Lancaster House¹⁵² e dell'Eliseo¹⁵³ cui molti Paesi partecipano. Quindi questa

¹⁴⁹ Andrea Aversano Stabile, Alessandro Marrone, *Ue: nuovi progetti Pesco, impegno attivo dell'Italia*, Affari Internazionali, 22 novembre 2018.

¹⁵⁰ Alleanza nata il 15 febbraio 1991 tra i Paesi dell'Europa centrale con lo scopo di cooperare in diversi campi tra i quali quello militare. Ne fanno parte Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia.

¹⁵¹ È una collaborazione nel campo della difesa nata il 4 novembre 2009 tra i Paesi dell'area nordica. Attualmente ne fanno parte Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia ed Islanda.

¹⁵² Consistono in due trattati firmati il 2 novembre 2010 tra il Regno Unito e la Francia per la difesa e la

manca di alleanze regionali o bilaterali ha portato l'Italia a cercare un posto tramite l'assunzione di un peso rilevante all'interno della PESCO. I vantaggi che ne trae consistono nell'acquisizione di capacità militari e know how specifico che permettono di ridurre il divario e la frammentazione con gli altri paesi. Ciò, inoltre, potrebbe comportare forti ripercussioni, se si considera che il ruolo assunto dall'Italia potrebbe giovare anche in ambito Nato, in modo da consentirne un maggior coordinamento sia in termini di spese militari che di interoperabilità. "È quindi particolarmente importante che l'Italia definisca le sue priorità quanto a capacità militari da sviluppare, garantendo risorse adeguate per proporre progetti credibili, con la partecipazione di quanti più Stati possibile"¹⁵⁴.

cooperazione in materia di sicurezza. In tale occasione venne deciso di mettere in comune le forze di proiezione (Combined Joint Expeditionary Force) di Regno Unito e Francia.

¹⁵³ Firmato il 22 gennaio 1963 tra Francia e Repubblica federale tedesca stabilisce un accordo di collaborazione in alcuni settori tra i quali quello della sicurezza. È stato ripreso ed integrato, il 22 gennaio 2019, con il trattato di cooperazione franco-tedesco di Aquisgrana.

¹⁵⁴ Alessandro Marrone, Paola Sartori, *Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia*, Istituto Affari Internazionali, p. 6.

Capitolo III

Come l'Italia usa la forza

3.1 Il quadro generale

Concluso l'esame l'ambito costituzionale, legislativo ed internazionale e dimostrati i limiti che caratterizzano la struttura predisposta per affrontare le crisi internazionali, si può passare a vedere come e quando l'Italia abbia impiegato lo strumento della forza armata nei casi concreti.

Dalla Seconda guerra mondiale l'Italia è uscita sconfitta, ma soprattutto privata del suo status di grande potenza. I retaggi di quella politica, che tanto caratterizzò gli anni tra i due grandi conflitti mondiali, sono scomparsi.

Entrata nel XXI secolo come media potenza, l'Italia ha visto ridurre sensibilmente la propria capacità di influenzare le decisioni a livello internazionale: “non ha i mezzi, non tanto materiali quanto culturali, psicologici e politici, per provvedere da sola alla propria sicurezza che, in un mondo sempre più integrato, comporta una grande capacità di proiezione esterna di potenza”¹⁵⁵.

Nonostante i tentativi, non è riuscita a superare questa condizione, venendo di conseguenza influenzata dagli avvenimenti esterni. Infatti, mentre una grande potenza, oltre ad essere riconosciuta come tale dalla comunità internazionale, riesce a condizionare in qualche misura le decisioni delle altre nazioni, una media potenza si muove in un quadro vincolato dalle scelte altrui.

La scelta del multilateralismo è risultata necessaria all'Italia per ovviare alle proprie fragilità ed al rischio di isolamento. Così il sistema di sicurezza italiano è finito col dipendere dalla continua ricerca di legami con gli alleati¹⁵⁶. Ciò comporta che la definizione degli interessi nazionali ed il perseguimento degli stessi siano influenzati dal

¹⁵⁵ Carlo Jean, *A che ci servono le forze armate?*, in “A chi serve l'Italia”, Limes, 10/05/2017.

¹⁵⁶ La continua ricerca di alleanze, per porre rimedio alla fragilità del Paese e prevenire il rischio dell'isolamento, fa parte della cultura strategica italiana fin dai suoi inizi. Basti pensare agli accordi di Plombières, tra l'imperatore Napoleone III di Francia e il primo ministro del Piemonte, Camillo Benso conte di Cavour, o alla Triplice Alleanza del 1882 tra gli imperi di Germania e Austria-Ungheria e Regno d'Italia. Anche nel XX secolo l'Italia ha continuato la ricerca di alleati come ad esempio la Triplice Intesa nella quale entrò a far parte nel 1915, oppure il Patto Tripartito del settembre 1940 con cui si legò a Germania e Giappone creando l'Asse Roma-Berlino-Tokyo. L'apice nella ricerca di alleanze si è avuto con l'adesione all'Alleanza Atlantica nel secondo dopoguerra.

prestigio e dal peso relativo che l'Italia ha rispetto agli altri Stati.

La conseguenza più evidente è la perdita di autonomia per quanto riguarda eventuali iniziative nel campo della sicurezza e della difesa, che devono tener necessariamente conto dell'Alleanza Atlantica, del contesto europeo e dell'Onu.

Concretamente, si è spesso assistito alla partecipazione del nostro Paese ad operazioni non direttamente riconducibili alla nostra difesa, basti pensare all'intervento dei velivoli italiani nell'operazione Desert Storm nel 1991, alla campagna aerea del 1999 contro la Federazione Jugoslava, al recente intervento in Afghanistan contro i talebani ed infine alla crisi libica.

L'Italia ha impiegato le proprie Forze Armate “sia come pedine da spendere nei suoi rapporti internazionali, per maturare crediti da riscuotere in futuro, sia nella prospettiva di una tutela diretta dei propri interessi nazionali”¹⁵⁷

Per quanto riguarda gli interventi volti a perseguire direttamente gli interessi nazionali si può fare riferimento al caso dell'operazione Girasole a seguito del lancio dei missili Scud da parte della Libia nel 1986, alla missione Golfo 1 nello stretto di Hormuz a protezione dei mercantili nazionali, al contrasto alla pirateria svolto nella sfera Nato e Ue, all'intervento in Libano tra il 1982 ed il 1984, alla missione Restore Hope in Somalia ed infine alla missione Alba nel 1997.

Solo negli ultimi trent'anni la partecipazione a missioni militari ha assunto una notevole importanza sia dal punto di vista del numero di missioni, sia sotto il profilo del numero di uomini, mezzi e risorse impiegati in relazione all'articolazione e alla complessità degli interventi.

Tenendo presente la prima metà degli anni '80, ad esclusione del Libano 1982-1984, le operazioni svolte prevedevano un limitato impiego di uomini, con una media annuale di missioni pari a 4.

Tale media cominciò ad aumentare a partire dalla seconda metà degli anni '80 raggiungendo le 9-10 missioni annuali. Dagli anni '90 in poi la presenza italiana all'estero è cresciuta notevolmente con una media annuale tra le 20 e le 30 missioni. L'Italia consolidò il proprio ruolo interventista nello scenario internazionale. Dal 2000 la media delle sue missioni si è mantenuta attorno alle 35 l'anno¹⁵⁸.

Dal quadro appena delineato risulta che le Forze Armate Italiane sono state schierate in diversi teatri di guerra al fianco delle coalizioni guidate dagli Stati Uniti, in particolare nella cosiddetta “lotta al terrore”, o da organismi internazionali.

¹⁵⁷ Germano Dottori, *Questioni di pace o di guerra*, Roma, Aracne editrice S.r.l., I edizione, luglio 2006, p.306.

¹⁵⁸ Sito Camera dei Deputati, *Il contributo dell'Italia nella gestione delle crisi internazionali*, 06/02/2018.

Attualmente, secondo il sito internet della Difesa, l'Italia è impegnata in 35 missioni, di cui 34 internazionali in 25 Paesi diversi con un impiego pari a 12.520 effettivi, distribuiti tra le operazioni nazionali ed internazionali (5560 per quelle internazionali e 6960 per quelle nazionali). Scendendo nello specifico, le missioni che vedono il più alto numero di unità impiegate sono la Unifil-Mibil in Libano con 1250, la Prima Parthica in Iraq – Kuwait con 926, la Resolute Support in Afghanistan con 894, la Kfor in Kosovo con 574 ed infine la Libia con 228 e la Eutm Somalia con all'incirca 123 soldati¹⁵⁹.

Nel grafico 3.1¹⁶⁰ si può vedere una lieve inversione di tendenza per quanto riguarda il numero di unità che sono state impiegate nei teatri internazionali, anche se ciò non deve far pensare ad un disimpegno generale dell'Italia dagli scenari di crisi.

Grafico 3.1:



Fonte: sito Camera dei Deputati.

Da un punto di vista economico, l'incremento delle missioni e della loro intensità ha comportato l'aumento delle risorse loro assegnate. È stato infatti calcolato che negli ultimi quindici anni il bilancio sia stato di più di 17 miliardi di euro, con un dispiegamento totale di circa 110 mila uomini. In media, dal 2004 ad oggi l'Italia ha speso più di un miliardo di euro (1.153.125.000) all'anno e mobilitato all'incirca settemila militari (7.203) l'anno.

¹⁵⁹ Si veda il Sito del Ministero della Difesa alla voce Operazioni Militari.

¹⁶⁰ Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, *Il rilievo internazionale della Difesa*, 3 maggio 2019, p. 2.

Grafico 3.2:



Fonte: sito Camera dei Deputati

In particolare, i picchi sono riconducibili ai momenti in cui si sono presentate difficoltà maggiori che hanno causato un aumento dell'impegno di unità e risorse. Ad esempio, tra il 2010 ed il 2011, sotto l'ultimo governo Berlusconi, la spesa superò il miliardo e mezzo di euro, anno in cui in Afghanistan ci fu l'arrivo di nuove unità italiane come la Brigata Sassari che portò a quota 3 mila uomini il contingente schierato nell'operazione. Mentre, per quanto riguarda la mobilitazione, il picco è stato raggiunto tra il 2004 ed il 2005, con 10.661 unità, a seguito dell'intervento degli Stati Uniti per deporre Saddam Hussein nella seconda guerra del Golfo.

Per quanto riguarda l'anno 2019, la legge di bilancio (legge n. 145 del 2018¹⁶¹) ha stanziato nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁶², fondi pari a 997,2 milioni di euro. La deliberazione del 23 aprile 2019¹⁶³ ha autorizzato le missioni per il 2019 per un costo complessivo pari a euro 1.428.554.211 di cui 1.426.481.331 per la proroga delle missioni internazionali e per gli interventi di cooperazione nell'anno 2019 e euro 2.072.880 riferiti alla nuova missione bilaterale di cooperazione in Tunisia.

Ha altresì previsto che la contabilizzazione in bilancio delle risorse, secondo quanto

¹⁶¹ Legge 30 dicembre 2018, n. 145, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

¹⁶² Programma 5.8, Fondo per le missioni internazionali, ex articolo 4, comma 1 della legge n. 145 del 2016 (programma 5.8 cap. 3006/1).

¹⁶³ Deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali per l'anno 2019.

previsto dall' articolo 34 della legge n.196 del 2009, avvenisse in funzione della scadenza prevista per il pagamento di nuove obbligazioni, per cui il predetto onere comporterà, per l'anno 2019, un fabbisogno finanziario per obbligazioni esigibili pari ad euro 1.020.554.211 e per l'anno 2020 un fabbisogno finanziario per obbligazioni esigibili per euro 408.000.000¹⁶⁴.

3.2 Libano 1982-1984

A partire dagli anni 60, a seguito delle guerre Arabo-Israeliane, il Libano cominciò a vivere in una situazione di forte instabilità, che portò il Governo di Beirut a non avere più le capacità di mantenere il controllo del suo stesso territorio.

La presenza di milizie composte da musulmani, maroniti, e Fedayn di Arafat oltre a causare la morte di migliaia di civili, determinò lo sgretolamento dell'esercito regolare libanese.

Numerosi furono gli interventi volti a sostenere l'una o l'altra fazione: prima la Lega Araba si schierò apertamente a favore della fazione musulmana; successivamente, gli israeliani intervennero militarmente con l'operazione Litani che venne prontamente fermata dall'intervento Onu.

Il risultato fu il ritiro delle truppe israeliane con la conseguente avanzata delle milizie arabe che occuparono la zona ovest di Beirut e ritornarono a minacciare lo Stato ebraico. La reazione israeliana non si fece attendere tanto che il 6 giugno 1982 venne avviata l'operazione "Pace in Galilea" che portò all'accerchiamento di 3 brigate dell'esercito siriano e di 10 mila uomini dell'Olp.

L'escalation del conflitto ed il coinvolgimento dei civili, causò l'intervento degli americani. Il Presidente Ronald Reagan inviò nella regione Philip Habib e Morris Draper allo scopo d'instaurare una trattativa che portasse alla risoluzione della crisi. Si giunse faticosamente ad una soluzione che prevedeva che gli israeliani non avrebbero attaccato i campi profughi dei palestinesi, che i falangisti di Pierre Gemayel sarebbero rimasti nelle loro posizioni e che tutto ciò sarebbe stato garantito tramite un contingente militare Usa.

Per mettere in atto questa soluzione, il mediatore americano Philip Habib elaborò un piano volto a garantire l'ordine e la sicurezza del ritiro delle forze dell'Olp. Esso prevedeva la costituzione di una forza multinazionale d'interposizione costituita da

¹⁶⁴ Servizio Studi e Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Dossier 30 settembre 2019, *Ripartizione delle risorse del fondo missioni internazionali*, Atti del Governo n. 104, p. 9.

soldati statunitensi, francesi ed italiani, che avrebbe operato dal 21 agosto al 21 settembre del 1982. Il piano venne ben visto da Yasser Arafat il quale, preoccupato per la sorte dei profughi palestinesi, aveva già in precedenza sollecitato l'intervento di una forza multinazionale.

Il successivo 21 agosto iniziò l'afflusso del contingente internazionale e la smilitarizzazione dell'area. A partire dal primo settembre, l'evacuazione dell'Olp poté dirsi conclusa, ma le truppe israeliane decisero di non rispettare gli accordi siglati in precedenza, avanzando e circondando i campi profughi palestinesi. Anche le milizie falangiste presero posizione nel quartiere di Bir Hassan posto ai margini dei campi. Tale situazione portò il Segretario della Difesa americana ad ordinare il ritiro delle truppe.

L'assassinio di Gemayel del 14 settembre 1982, per mano dei servizi segreti siriani e dei palestinesi, scatenò la vendetta delle milizie cristiano – falangiste, che attaccarono i campi profughi di Sabra e Shatila causando circa 800 morti.

La condanna internazionale fu immediata, tant'è che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò la risoluzione 37/123, sezione D, con la quale si condannò il massacro, definendolo come un atto di genocidio¹⁶⁵.

Quindi a seguito dei tragici avvenimenti del 18 settembre 1982 ed in attuazione della risoluzione 521/1982 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, venne deciso di ricostituire una Forza multinazionale da schierare nella zona ovest di Beirut. I compiti furono quelli di presidiare il territorio, proteggere le popolazioni ed i campi palestinesi ed infine ristabilire e rafforzare il potere del governo libanese. La missione Libano II iniziò il 23 settembre 1982 e durò un anno e sei mesi, concludendosi il 26 febbraio 1984.

A questo punto, visto il contesto storico in cui si sono svolte le missioni in Libano, si può passare a vedere come l'Italia vi abbia effettivamente contribuito e partecipato.

3.2.1 Missione Libano I

L'attività parlamentare di indirizzo, controllo e informazione a riguardo ha avuto il suo picco nei mesi di luglio ed agosto del 1982. Si vide infatti la discussione e l'adozione di alcuni atti d'indirizzo come la mozione Bonalumi 1-00208 con la quale s'invitò il Governo “*ad operare per il disimpegno militare delle forze in campo e la neutralizzazione di Beirut ovest garantita dall'esercito libanese e da contingenti di*

¹⁶⁵ Assemblea generale delle Nazioni Unite, 108ª seduta plenaria del 16 dicembre 1982, Risoluzione 37/123, sezione D,: “...stabilisce che il massacro è stato un atto di genocidio”.

caschi blu dell'Onu”, oppure la risoluzione Bianco 7-00222 discussa ed approvata sempre dalla Commissione Esteri della Camera dei Deputati il 5 agosto. Con quest’ultima si sollecitò il Governo a “*dispiegare il massimo di iniziative in tutte le sedi per ottenere la cessazione immediata dei bombardamenti, degli attacchi alla città di Beirut e di ogni forma di blocco nonché il ritiro di tutte le forze belligeranti non libanesi e la garanzia dell’indipendenza e della integrità territoriale del Libano*”.

Durante la seduta della Commissione Esteri del Senato del 4 agosto 1982, con lo svolgimento delle interrogazioni Bufalini 3-02108 e Pozzo 3-02113¹⁶⁶, il Governo manifestò l’intenzione di partecipare alla forza multinazionale¹⁶⁷.

I primi contatti tra il governo italiano ed il governo libanese si ebbero verso la fine del 1982, quando, a seguito dello scambio di due lettere¹⁶⁸ tra il ministro degli esteri e vice ministro libanese, Fouad Boutros, e l’ambasciatore d’Italia a Beirut Franco Luciola Ottieri, il Parlamento italiano approvò la legge 29 dicembre 1982 n.970¹⁶⁹. Con tale legge si diede vita ad un accordo formato da 8 punti¹⁷⁰ che delineavano le caratteristiche

¹⁶⁶ Senato Della Repubblica, VIII Legislatura, Giunte e Commissioni Parlamentari, 480° Resoconto, 2-8 Agosto 1982.

¹⁶⁷ Senato Della Repubblica, VIII Legislatura, Giunte e Commissioni parlamentari, 482° Resoconto, sedute di mercoledì 4 Agosto 1982, p. 20: “il rappresentante del Ministero degli esteri fa presente che è stata anche confermata pubblicamente la disponibilità dell’Italia a partecipare alla Forza multinazionale di pace per Beirut, sebbene resti ancora da chiarire il problema dell’accettazione di tale Forza dalle parti interessate ed occorra attendere il maturare di circostanze connesse alla possibilità di una soddisfacente definizione del problema dell’evacuazione”.

da Beirut dei combattenti palestinesi.

¹⁶⁸ Legge 29 dicembre 1982, n. 969, Ratifica ed esecuzione dell’accordo effettuato mediante scambio di lettere tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica libanese per la partecipazione dell’Italia alla Forza multinazionale di pace a Beirut.

¹⁶⁹ Legge 29 dicembre 1982, n. 970, Ratifica ed esecuzione dell’accordo effettuato mediante scambio di lettere tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica libanese per la partecipazione dell’Italia alla nuova Forza multinazionale di pace per Beirut, firmato a Beirut il 29 settembre 1982.

¹⁷⁰ Gli 8 Punti dell’accordo:

1. Le attività della forza militare italiana saranno conformi alla missione della forza multinazionale.
2. Il comando della forza italiana verrà esercitato esclusivamente dal governo italiano attraverso le istanze militari italiane.
3. Le forze armate del governo libanese e la forza multinazionale costituiranno un comitato di collegamento e coordinamento, composto di rappresentanti dei governi dei paesi partecipanti alla forza multinazionale e presieduto da un rappresentante del governo libanese. Il comitato di collegamento e coordinamento sarà costituito da due componenti: una per assicurare il collegamento d’insieme e l’altra per assicurare il collegamento e coordinamento a livello militare e tecnico.
4. La forza italiana opererà in stretto coordinamento con le forze armate del governo libanese, allo scopo di assicurare un coordinamento effettivo con le forze armate libanesi, la forza italiana designerà ufficiali di collegamento presso le forze armate del governo libanese ed il governo del Libano designerà ufficiali di collegamento presso la forza italiana. Gli ufficiali di collegamento presso le forze armate del governo libanese presso la forza italiana svolgeranno, tra l’altro, compiti di collegamento con la popolazione civile e con gli osservatori delle Nazioni Unite e rappresenteranno l’autorità del governo libanese in tutte le situazioni che lo richiederanno.
5. Nello svolgimento della sua missione, la forza italiana non si impegnerà in combattimenti, salvo che lo richieda l’espletamento del suo compito in appoggio delle forze armate del governo libanese e in caso di autodifesa.
6. Resta inteso che la presenza della forza italiana sarà richiesta solo per un periodo limitato per far

generali della missione e le modalità con cui si sarebbe svolta.

Grazie agli accordi bilaterali presi dal nostro Paese, il 21 agosto ebbe inizio la Missione del contingente Italcon “Governolo”, detta anche Libano 1, nell’ambito di una Forza multinazionale di stanza a Beirut composta da Francia e Stati Uniti.

Per lo svolgimento della missione fu scelto il battaglione bersaglieri “Governolo” del 3° Corpo d’Armata.

La scelta ricadde sui bersaglieri per i seguenti motivi: era stato equipaggiato ed addestrato fin dal 1980 per eventuali operazioni all’estero; perché gli alpini erano già impegnati in ambito internazionale con il gruppo tattico Susa facente parte della forza mobile della Nato; perché i paracadutisti erano stati classificati come “riserva” dello Stato Maggiore Esercito; perché i bersaglieri rappresentavano un corpo già conosciuto ed apprezzato all’estero. Inoltre la scelta ricadde sul 3° Corpo d’Armata, schierato nell’area lombardo piemontese, per non intaccare la difesa dell’Italia nord orientale presieduta dal 5° Corpo d’Armata.

Il contingente era costituito da 519 uomini di cui 40 ufficiali, 81 sottoufficiali e 398 militari di truppa, tutti volontari¹⁷¹. In particolare, il reparto era composto da: un Comando con funzioni di collegamento con l’ambasciata italiana e le varie autorità degli altri contingenti; una compagnia comando e servizi con componenti provenienti dalle varie specialità; due compagnie meccanizzate; un plotone misto del genio; un plotone dei carabinieri con funzioni di polizia militare.

Per quanto riguarda i mezzi, si trattò di circa 200 veicoli tra cingolati Vcc-2 e M 113, 2 carri soccorso Leopard e 100 automezzi¹⁷². Come da accordi, il contingente aveva un’autonomia logistica volta a coprire i 30 giorni più una riserva per gli

fronte alle esigenze urgenti poste dalla situazione attuale. I paesi partecipanti alla forza multinazionale ed il governo del Libano si terranno in stretta consultazione in relazione alla durata della presenza della forza stessa. Gli accordi circa la partenza della forza multinazionale daranno luogo a consultazioni speciali tra il governo libanese ed i governi dei paesi partecipanti alla forza. La forza italiana lascerà il Libano su richiesta del presidente del Libano o su decisione del governo italiano. Resta inteso, in particolare, che la partenza del contingente italiano avrà luogo tenendo conto della necessità di assicurare i tempi tecnici e le modalità necessarie al suo ritiro.

7. Il governo del Libano e le forze armate del governo libanese prenderanno tutte le misure necessarie per assicurare la protezione del personale della forza italiana e per ottenere, da parte di tutti gli elementi armati che attualmente non si trovano sotto l’autorità del governo libanese. L’assicurazione che essi si asterranno da atti di ostilità contro elementi della forza multinazionale e non interferiranno in alcun modo con le attività della forza stessa.

8. La forza italiana disporrà sia della libertà di movimento sia del diritto di svolgere le attività ritenute necessarie per il compito della sua missione e per il supporto del suo personale. Di conseguenza godrà dei privilegi ed immunità accordati al personale diplomatico dell’Ambasciata italiana a Beirut, ivi compresa l’esenzione formalità di entrata, di uscita, di soggiorno e doganali nel Libano. Parimenti i beni e le attrezzature del contingente italiano introdotti in Libano saranno esenti da ogni imposta, tassa o diritto di qualsivoglia natura.

¹⁷¹ Rivista Militare, *Libano 1, L’Inizio della Missione*, periodico dell’Esercito, quaderno n.5/1984, p.16.

¹⁷² Virgilio Ilari, *Storia militare della prima repubblica 1943-1993*, Inverio, Widerholdt Frères, 2009 p. 185.

imprevisti. A supporto del contingente era anche presente nelle acque di Cipro una fregata della classe Lupo per eventuali necessità

I tempi di approntamento del contingente furono di quattro settimane e la partenza venne prevista per il 26 agosto, anche se in realtà venne anticipata al 17, giorno in cui arrivò a Beirut un primo nucleo di collegamento composto da tre ufficiali più il comandante di battaglione, tenente colonnello Bruno Tosetti. Successivamente, il 20 agosto, la fregata “Perseo” partì da Taranto con 18 persone costituenti il “nucleo avanzato”, incaricato di organizzare lo sbarco e la sistemazione del contingente che sarebbe giunto di lì a poco. Il giorno seguente salparono da Brindisi le navi da trasporto della Marina “Grado” e “Caorle” ed il traghetto civile “Buona Speranza” che trasportavano la più consistente aliquota del contingente.

Il compito del contingente era quello di garantire l’integrità degli abitanti e di assistere la smilitarizzazione dell’area d’interesse, permettendo l’evacuazione dei palestinesi in partenza e ristabilire la sovranità del governo libanese. Il contingente presidiava la parte più a sud di Beirut, precisamente nella zona Galerie Semaan, punto di passaggio obbligato verso la Siria, con il compito di scortare le colonne verso il confine.

Il contributo italiano fu rafforzato ulteriormente tramite la creazione di un ponte aereo per l’invio di materiale di soccorso e di beni di prima necessità destinate alla popolazione civile.

La missione Libano 1 si concluse in anticipo, il 10 settembre 1982, dopo aver evacuato 6909 miliziani arabi verso il confine siriano.

A testimonianza del buon esito della missione e del comportamento delle truppe italiane, molte furono le dimostrazioni di apprezzamento da parte della popolazione: comparvero scritte inneggianti ad un possibile ritorno italiano.

3.2.2 Missione Libano 2

Conclusa l’evacuazione pacifica delle forze militari palestinesi con la missione Libano 1, la forza multinazionale d’interposizione lasciò lo scenario di crisi nei termini del mandato. Come accennato in precedenza, a seguito dell’attentato al neopresidente Bechir Gemayel del 14 settembre 1982 ed al massacro successivo dei palestinesi nei campi profughi di Sabra e Chatila del 16 e 17, fu assemblata una nuova forza internazionale d’interposizione.

L'attività parlamentare, che si concentrò nelle giornate del 22 e 23 settembre 1982, si limitò a ribadire la necessità dell'adozione di misure, invitando il Governo a sollecitare il Segretario generale delle Nazioni Unite affinché vi fosse un rafforzamento del gruppo di osservatori stanziato a Beirut e fosse promossa la ricostituzione di una nuova forza multinazionale assieme a Francia e Stati Uniti.

Quindi, dal 23 settembre 1982 venne avviata la nuova missione Libano 2, posta sotto il controllo operativo del generale Pietro Giannattasio, mentre il comando del contingente italiano venne affidato al generale Franco Angioni. L'entità delle forze schierate era quantitativamente superiore a quella di Libano 1, poiché l'accordo tra il governo italiano e quello libanese prevedeva la presenza di almeno 1100 uomini¹⁷³. Inoltre, l'Onu risultava assente, tant'è che il contingente rappresentava nelle sue funzioni l'espressione diretta della politica estera italiana.

L'arrivo delle truppe a Beirut avvenne nell'arco di tre giorni, tra il 24 ed il 26 settembre 1982. I primi a giungere nelle acque di Beirut, trasportati dalla fregata "Perseo" furono 80 paracadutisti della Brigata Folgore ed il nucleo operativo. Nei due giorni successivi giunsero i restanti paracadutisti della Folgore, i fanti del battaglione di marina "San Marco" ed il battaglione bersaglieri "Governolo", trasportati tutti per via aerea e via mare con nave "Grado" e nave mercantile "Canguro".

La consistenza del contingente ammontava a circa 1200 unità iniziali, arrivando a toccare la cifra di 2195 unità nell'agosto del 1983. A conclusione della missione furono impiegati complessivamente 8.345 uomini di cui 495 ufficiali, 100 medici, 130 infermiere volontarie, 1150 sottufficiali e 6.470 militari di truppa¹⁷⁴. Inoltre, per esigenze di polizia militare, venne inviato anche un piccolo plotone di carabinieri. Per quanto riguarda i mezzi, invece, il contingente era dotato di 480 automezzi, ai quali andavano aggiunte 7 autoblindo e 97 veicoli cingolati.

La zona di responsabilità del contingente italiano rimase più o meno la stessa di quella della missione Libano 1, tranne per alcune estensioni verso Est e verso Sud. In totale il settore italiano aveva un perimetro di 30 km all'interno del quale vi erano i due campi profughi di Chatila e Borij el Brajnè con circa 24 mila persone la maggior delle quali parte appartenenti al gruppo sciita.

Il compito attribuito al contingente multinazionale era quello di interporsi, nelle zone concordate, tra le forze combattenti affinché il Governo libanese potesse

¹⁷³ Rivista Militare, *Libano 1, L'Inizio della Missione*, Aspetti tecnico operativi, periodico dell'Esercito, quaderno n.5/1984, p. 81.

¹⁷⁴ Virgilio Ilari, *Storia militare della prima repubblica 1943-1993*, Inverio, Widerholdt Frères, 2009, p. 186.

riprendere il controllo della situazione.

L'attività operativa di controllo del territorio si basava su checkpoint, posti di osservazione, pattugliamenti e rastrellamenti 24 ore su 24, in modo da garantire la sicurezza degli abitanti.

Nella missione Libano 2 diverse sono state le dimostrazioni di efficienza del peace keeping italiano che hanno contribuito a dissipare la diffidenza della popolazione e delle fazioni in lotta ma soprattutto a dimostrare l'effettiva imparzialità del contingente italiano.

A riguardo vale la pena ricordare come i mezzi italiani fossero stati ridipinti con vernice bianca proprio per attenuare l'impatto visivo dato da un mezzo militare armato e per rafforzare l'immagine di neutralità. Inoltre, trovandosi il contingente in una zona segnata pesantemente dagli eventi bellici, l'impianto di un ospedale da campo ridusse le distanze tra i soldati e la popolazione: la stessa struttura venne resa accessibile, oltre che al personale militare, all'intera popolazione senza fare distinzione alcuna.

Non mancarono peraltro situazioni critiche in cui rimasero coinvolti i soldati italiani. Per citarne alcune, il 15 marzo 1983 una pattuglia in perlustrazione venne attaccata senza subire gravi conseguenze, mentre il 28 agosto 1983 i drusi bombardarono i quartieri cristiani, colpendo il perimetro italiano e recando gravi danni al deposito munizioni italiano. Per fermare il bombardamento intervenne il cacciatorpediniere Ardito (D550) che attraverso i suoi cannoni riuscì a far cessare il fuoco. Il contributo maggiore in termine di vite umane fu quello del marò del San Marco, Filippo Montesi, che venne colpito a morte durante un pattugliamento notturno lungo la via dell'aeroporto nei pressi del campo profughi. Nella stessa situazione si ebbe anche un ferito grave.

A partire dal 23 ottobre si assistette al peggioramento della situazione. Due autobombe uccisero 230 marines e 80 paracadutisti francesi. A seguito dei due attentati vennero avviati una serie di bombardamenti da parte dei francesi e degli americani che decisero di attaccare le postazioni sciite nella pianura della Bekaa. La diversa posizione italiana suggerì un diverso approccio, mentre gli alleati bombardavano, l'Italia preferì andare in soccorso alla popolazione ed in generale a tutti coloro che ne avessero di bisogno.

La dimostrazione di questa linea si ebbe qualche giorno più tardi, il 23 dicembre 1983, con il discorso del Presidente della Repubblica, Sandro Pertini, il quale accusò gli Stati Uniti affermando che "gli americani non stanno lì per difendere la pace ma per

difendere Israele. La grande nave che spara tonnellate di bombe¹⁷⁵ sta lì apposta. Ora i palestinesi vengono dispersi per il mondo, come accadde agli ebrei”. Stessa conferma si ebbe nel successivo discorso di fine anno¹⁷⁶.

Con la ripresa dei combattimenti nella parte meridionale di Beirut, venne deciso di avviare la riduzione del contingente italiano. Il 30 gennaio Italcon venne ridotto a 1.422 unità ed il successivo 7 marzo il Parlamento votò il ritiro definitivo. Fino al 31 marzo rimasero solo 80 carabinieri con compiti di presidio dell'ambasciata e 300 fanti del San Marco con la funzione di evacuazione dei civili.

“Grazie alle fortificazioni campali approntate, al non intervento negli scontri, all'assistenza sanitaria prestata alle popolazioni, alle buone relazioni instaurate da Angioni e all'azione di sicurezza svolta dal Sismi, il contingente italiano ebbe solo 1 morto e 75 feriti”¹⁷⁷

¹⁷⁵ Riferito alla corazzata americana New Jersey che bombardava le città di Bhamum e Sofar.

¹⁷⁶ Sandro Pertini, Presidente della Repubblica, Messaggio di fine anno agli italiani, 31 dicembre 1983: “...Bravi questi nostri soldati, bravissimi. Ecco, io mi sono chiesto, chiedetevelo anche voi, amici miei: "come mai il nostro contingente non è stato fatto bersaglio da parte di attacchi proditori come il contingente americano o il contingente francese?". lasciamo la parola ad un osservatore straniero, ad un giornalista del "Washington Post". Voi sapete che il "Washington Post" è un giornale americano molto diffuso e molto serio. Scrive sul suo giornale questo giornalista: "il contingente militare italiano a Beirut si sta comportando molto bene. si fa amare dalla popolazione ed ha avuto il minor numero di vittime e di danni rispetto ad americani e francesi. difatti - continua sempre il Washington Post - le statistiche sottolineano il livello del successo italiano in libano. mentre il corpo dei marines conta finora oltre 240 morti ed i francesi hanno perduto 76 uomini, in 14 mesi gli italiani hanno perduto un solo uomo. "Questo malgrado il fatto che il loro contingente è il più numeroso di tutti. Secondo moltissimi osservatori i motivi di questo contrasto sono da ricercare anzitutto nel fatto che a differenza degli americani e dei francesi gli italiani mantengono a Beirut una stretta imparzialità, che offre loro la migliore protezione tra la popolazione libanese. Mentre gli americani sono isolati ed asserragliati nelle loro posizioni intorno all'aeroporto di Beirut, gli italiani pattugliano i vasti sobborghi a meridione della città e controllano con estrema efficacia i campi di sabra e Chatila, "inoltre hanno un ospedale da campo, 24 ore su 24 ore, che cura gratuitamente anche i civili e distribuisce diverse tonnellate di farmaci ogni mese. Tra i contingenti americano, francese e italiano esistono anche differenze militari - continua il Washington post - mentre i cannoni americani lo scorso anno hanno fatto piovere tonnellate di esplosivo sui ribelli trincerati sulle montagne, ed i 'jet' francesi la settimana scorsa hanno scatenato la rappresaglia sugli sciiti, finora gli italiani sono rimasti al di sopra delle parti, continuando a difendere il loro ruolo di forza di pace. Uno dei punti a favore del contingente italiano è anche il loro ospedale da campo - aggiunge il quotidiano - ha 75 posti letto che devono servire solo ai militari, invece ogni mese cura più di mille cittadini del posto ". Ecco la differenza fra noi ed i francesi e gli americani messa in evidenza da un giornale americano di grande tiratura. Io ne vado orgoglioso. Si brama sempre dire che le altre nazioni sono superiori alla nostra, lo dicono anche degli italiani, ma qui diamo prova di buon senso con i nostri soldati. Io li ho visitati questi soldati, bravi, generosi. ricordo che si è stretto a me quello che viene considerato un po' la "mascotte" del contingente. E' un ragazzo palestinese che ha imparato benissimo l'italiano. Mando il mio saluto paterno a questo caro ragazzo, Moustafà'. E questi soldati, sotto la guida del bravissimo generale Angioni, cercano veramente di fare opera di pace in quella tormentata regione. adesso sono partiti i palestinesi. Ha avuto inizio la loro "diaspora". Una volta furono gli ebrei a conoscere la "diaspora". Vennero dispersi, cacciati dal medio oriente e dispersi per il mondo; adesso sono invece i palestinesi...”

¹⁷⁷ Virgilio Ilari, *Storia militare della prima repubblica 1943-1993*, Invario, Widerholdt Frères, 2009 p. 186.

3.2.3 Missione Unifil: la prima fase

Il 14 marzo 1978, un commando palestinese attaccò il territorio israeliano causandone la reazione dell'esercito di Israele che occupò la parte meridionale del Libano, zona da cui erano partiti gli attacchi palestinesi.

A seguito di tale attacco, il Consiglio di Sicurezza dell'Onu, sollecitato dalle proteste del governo libanese, approvò le risoluzioni 425 e 426 del 19 marzo 1978 con le quali venne richiesto il ritiro immediato delle forze israeliane e l'istituzione di una forza provvisoria d'interposizione nel Libano meridionale a confine con Israele¹⁷⁸.

Venne dunque costituita la missione Unifil, il cui contingente giunse in Libano il 23 marzo 1978 *“allo scopo di confermare il ritiro delle forze israeliane, ripristinare la pace e la sicurezza internazionali e assistere il governo del Libano nel garantire il ritorno della propria autorità effettiva nell'area”*¹⁷⁹. La missione con durata iniziale di 6 mesi sarebbe stata prorogata di altrettanti mesi se fosse stato necessario.

All'interno della Forza dell'Onu era presente il Contingente Itlair¹⁸⁰, di stanza a Naqoura con uno squadrone di elicotteri dell'Esercito.

I compiti principali di questa Task Force furono di supporto aereo, ricognizione, trasporto e collegamento, addestramento ed infine antincendio.

Il piccolo contingente era composto da 31 uomini e 4 elicotteri Ab-204 che andarono in gran parte distrutti o danneggiati pesantemente, poiché colpiti da colpi di mortaio e di armi leggere, il 12 aprile 1980, durante alcuni scontri con le milizie del maggiore

¹⁷⁸ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite Risoluzione 425 del 19 marzo 1978: “Invita immediatamente Israele a cessare la sua azione militare contro l'integrità territoriale libanese e a ritirare immediatamente le sue forze da tutto il territorio libanese”.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite Risoluzione 426 del 19 marzo 1978: “Decide che la forza provvisoria delle Nazioni Unite in Libano sia istituita conformemente alla relazione di cui sopra per un periodo iniziale di sei mesi e che continuerà a funzionare successivamente, se necessario, a condizione che il Consiglio di sicurezza decida in tal senso”.

¹⁷⁹ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 425 del 19 marzo 1978.

¹⁸⁰ Sito Difesa.it alla voce Operazioni Militari, Documenti, Unifil, Task Force “Itlair”.: Lo Squadrone elicotteri Itlair è stato costituito il 3 luglio 1979 quando, a seguito delle Risoluzioni n. 425 e 426 del 19 marzo 1978 emesse dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, veniva inviato in sostituzione di un'Unità elicotteristica norvegese. Itlair, dell'allora Aviazione Leggera dell'Esercito, veniva posto alle dipendenze del 1° Raggruppamento Ale “Antares”, con trentaquattro uomini e quattro elicotteri Ab 204B. Nel 1982 gli Ab 204B venivano sostituiti da quattro Ab 205 (portati a sei il 15 dicembre 1984) ed il personale si stabilizzava su cinquanta uomini. Dall'1 ottobre 1999 lo Squadrone passava alle dirette dipendenze del Comando Aviazione dell'Esercito. A seguito della Guerra Israele-Libanese (luglio-agosto 2006) ed alla conseguente Risoluzione n. 1701 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dell'agosto 2006, lo Squadrone Itlair veniva riconfigurato in Task Force e l'organico incrementato a sessantacinque unità. La maggior parte del personale è appartenente all'Aviazione dell'Esercito, col supporto di equipaggi di volo della Marina Militare e dell'Aeronautica Militare. A partire dall'1 Aprile 2007 venivano introdotti due elicotteri Ab 412 e, dal gennaio 2008, quattro Ab 212 che andavano a sostituire definitivamente la linea Ab205. Nel 2009 i due Ab 412 lasciavano il Teatro Operativo libanese e la linea veniva unificata con sei Ab 212, tutti provenienti dal 2° Reggimento Aviazione dell'Esercito “Sirio”, Reparto responsabile dell'approntamento del personale che si alterna in T.O. con frequenza semestrale.

Haddad¹⁸¹.

Il 18 febbraio 1984 due elicotteri italiani furono fatti oggetti di cannonate da parte dei guerriglieri drusi mentre trasportavano una delegazione libanese impegnata nelle trattative con Israele. I piloti italiani riuscirono a mettersi in salvo, spegnendo le luci e portandosi, con manovre evasive, al largo sul mare.

Il 4 febbraio 1986 un altro elicottero Ab-205 venne colpito ed abbattuto dai guerriglieri sunniti. Assieme a due ufficiali finlandesi e ad un responsabile norvegese i tre componenti italiani furono catturati dai Morabitun sunniti per ben dieci ore fino a quando, a seguito dell'invio di una delegazione di ufficiali italiani e dell'Onu, vennero rilasciati. Più tardi venne dichiarato che l'elicottero era stato scambiato per israeliano ed abbattuto per errore.

In termini di perdite di vite umane, si deve ricordare l'incidente aereo dell'elicottero Ab-205 che precipitò nei pressi di Tibnin il 6 agosto 1997, durante una missione di volo notturna, in cui persero la vita il Comandante, il Copilota, uno specialista e due passeggeri¹⁸². Le cause dell'incidente, nonostante fossero state attribuite alla presenza di cavi elettrici, rimase dubbia.

Negli anni successivi, nonostante i continui scontri tra Israele e le milizie sciite filosiriane di Hezbollah, il contingente Unifil continuò ad assolvere i suoi compiti, volti a contenere il conflitto e a proteggere la popolazione.

A seguito del ritiro israeliano, avvenuto tra maggio e giugno del 2000, si assistette all'occupazione del territorio da parte di Hezbollah, che venne peraltro ripetutamente attaccato dalle truppe israeliane mediante continui sconfinamenti. Tra il 2000 ed il 2002 Unifil s'impegnò a rischierare le truppe libanesi lungo il confine avvalendosi anche della presenza di osservatori militari con il compito di monitorare il rispetto delle regole.

3.2.4 Missione Unifil, seconda fase: l'Operazione Leone 2006

Nel 2003 il perdurare della crisi senza ulteriori sviluppi portò alla riduzione della forza Unifil a circa 2 mila unità, nonostante il mandato fosse stato confermato fino a luglio 2006. Fu proprio in quest'ultimo mese che si assistette ad un netto peggioramento

¹⁸¹ Sito Difesa.it alla voce Operazioni Militari, Documenti, *Unifil, Task Force "Italair"*.

¹⁸² L'elicottero era pilotato dal capitano italiano Antonino Sgrò e dal tenente Giuseppe Parisi. Vi erano anche il maresciallo capo Massimo Gatti, l'appuntato dei carabinieri Daniel Forner ed un altro casco blu di origine irlandese.

della situazione, allorquando, in un agguato, le milizie di Hezbollah catturarono due soldati israeliani e ne uccisero altri otto.

L'offensiva israeliana non si fece aspettare ed il seguente 12 luglio venne sferrato un attacco contro il Libano con l'obiettivo di annientare l'Hezbollah. L'offensiva aprì una nuova fase del conflitto che durò ben 34 giorni durante la quale Israele impose inoltre un blocco aeronavale mentre Hezbollah rispose con il lancio di missili in territorio israeliano, arrivando a colpire alcune città fino allora considerate sicure come Haifa, Nazareth e Tiberiade. In tutto ciò, le forze armate libanesi rimasero inermi senza partecipare in alcun modo agli scontri.

Il 14 agosto intervenne la risoluzione 1701, adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che impose il cessate il fuoco. La risoluzione sanciva inoltre il rinforzo del contingente Unifil fino a 15 mila uomini, nuove regole d'ingaggio e la creazione di una zona cuscinetto di 12 miglia tra la frontiera israelo-libanese ed il fiume Litani, entro la quale solo le Nazioni Unite e le forze armate libanesi avrebbero avuto il permesso di operare.

A seguito di questa risoluzione, il 25 agosto si riunì il Consiglio europeo a Bruxelles che decise l'invio di 7 mila unità per costituire il nucleo della forza multinazionale che avrebbe mantenuto i compiti già stabiliti dalle risoluzioni precedenti.

L'Italia intervenne con una forza anfibia di circa 2500 uomini della Early Entry Force, di cui mille vennero schierati a nord di Noqoura alle dipendenze del comando Unifil. Sotto il nome di Joint Landing Force-Lebanon (Jlf-L), il 12 settembre 2006 venne dato inizio all'Operazione Leone.

Alla Jlf-L l'Italia contribuì inizialmente con una compagnia del reggimento Lagunari "Serenissima" dotata di veicoli cingolati anfibi Aav-7, con unità del 7° reggimento Nbc e unità del genio con compiti di sminamento e supporto agli altri contingenti.

A fine ottobre, il contingente venne avvicendato dalla Brigata dell'Esercito Italiano "Pozzuolo del Friuli", aumentando le unità schierate e facendo sì che l'Italia diventasse uno dei principali contribuenti alla forza multinazionale.

Venne quindi costituita la Joint Task Force-Lebanon (Jtf-L) "basata su 2 reggimenti di manovra (i fanti da mare del "Serenissima" e i lancieri del 5° Reggimento cavalleria "Novara"), un reggimento del genio e diversi assetti Combat Support e Combat Service Support tra i quali il Gruppo Squadroni Elicotteri (Italair) rinforzato da ulteriori due velivoli del tipo Ab 205"¹⁸³.

La nuova missione si dimostrò differente dalle operazioni precedenti svolte in Libano

¹⁸³ Rivista Militare, *Libano 1982-2012*, edizione speciale, Imago Editrice S.r.l, 2012, p. 21.

per via del ruolo più attivo conferito dalla risoluzione 1701. Tale ruolo venne confermato dalle regole d'ingaggio che autorizzarono la difesa estesa. Lo stesso Ministro della difesa pro-tempore, Arturo Parisi, nelle dichiarazioni rese di fronte alle Commissioni Esteri e Difesa del Senato del 4 ottobre 2006, dichiarò come i soldati, in attuazione dell'autodifesa, fossero autorizzati a proteggersi adeguatamente mediante l'uso della forza in caso di attacco o anche nel caso d'imminente attacco, purché proporzionato alle circostanze.

Quindi venne consentito l'uso della forza contro chiunque avesse cercato di impedire il normale svolgimento dei compiti dell'Unifil, di limitarne la libertà di movimento o di mettere in pericolo l'incolumità dei civili. Vennero inoltre delineate le modalità da seguire qualora vi fossero stati contatti tra le forze Unifil e soggetti armati, prevedendo una fase d'identificazione, di intimazione a deporre le armi e di accertamenti che avrebbero potuto portare al sequestro degli armamenti detenuti irregolarmente e al conseguente fermo del personale coinvolto.

L'Italia, oltre ad essere la seconda nazione contribuente in termini numerici dopo l'Indonesia, ha detenuto il comando per ben quattro volte. “La prima volta, il generale Claudio Graziano, che ha ricoperto la carica per quasi tre anni, dal 2 febbraio 2007 al 28 gennaio 2010. Dal 28 gennaio del 2012, il generale Paolo Serra è stato a capo della missione Unifil fino al 24 luglio 2014 quando il generale Luciano Portolano è subentrato nella carica fino al 20 luglio 2016. Dal 7 agosto 2018 il nostro Paese ha assunto nuovamente l'incarico di Head of Mission e Force Commander con il Generale Stefano Del Col”¹⁸⁴.

Non sono mancati momenti critici per il contingente italiano. Fino a oggi, gli attentati che hanno messo a rischio l'incolumità dei soldati italiani sono stati diversi. Nel 2011, lungo la superstrada che collega Beirut alla città portuale di Sidone, un attentato dinamitardo coinvolse un mezzo italiano Vm90 causando il ferimento di 6 soldati italiani di cui 2 in gravi condizioni. Nel 2015, invece, un agguato ha coinvolto un blindato Lince, che è stato bloccato ed accerchiato da alcuni miliziani che hanno sparato alcune raffiche.

In conclusione, per quanto riguarda il 2019, l'Italia ha partecipato alla missione con 1.076 unità militari, 278 mezzi terrestri e 6 unità aeree. Il fabbisogno finanziario della missione, è stato di euro 150.119.540, di cui 45.000.000 per obbligazioni esigibili

¹⁸⁴ Servizi e Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, Dossier 13 maggio 2019, *Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2019*, Doc. XXV n. 2 e Doc. XXVI n. 2, p. 34.

nell'anno 2020¹⁸⁵.

3.3 Albania 1997

Tra le missioni con cui l'Italia ha difeso un interesse proprio, degna di nota risulta essere l'iniziativa volta a ristabilire la normalità in Albania nel 1997.

A seguito della trasformazione politica che aveva portato l'Albania a passare dalle condizioni di paese comunista ad una economia che guardava all'occidente come un modello da seguire, l'Italia e la Comunità internazionale avevano inviato significative risorse nel Paese delle Aquile.

Di contro, nonostante gli strabilianti risultati che avevano permesso al Pil di crescere al 9% e all'inflazione di ridursi dall'85 al 7,8%, il settore agricolo ed il settore industriale erano rimasti arretrati, non adeguandosi ai ritmi dei nuovi mercati. La mancanza di investimenti e di forme di cooperazione non favorì un'adeguata modernizzazione dell'economia albanese in tutti i settori. Le uniche fonti d'introito furono gli aiuti internazionali e le rimesse degli emigranti. La creazione di una bolla speculativa da parte delle società finanziarie contribuì al crollo definitivo del sistema¹⁸⁶.

Il primo ministro Sali Berisha venne accusato di non aver tutelato i risparmi e non aver prevenuto lo scoppio della crisi, perché colluso con le società finanziarie. La rivolta che scoppiò a Valona, nel sud dell'Albania, ebbe motivi non solo connessi dal crollo economico ma anche a fattori prettamente politici. Infatti, la popolazione del sud accusò il governo di Berisha di rappresentare esclusivamente il nord¹⁸⁷.

La rivolta degenerò in guerriglia dopo aver svuotato i depositi di armi dell'esercito. Il Paese era allo sbando anche per le dimissioni del ministro Meski e lo stato di emergenza venne esteso a tutto il Paese.

¹⁸⁵ Servizi e Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, Dossier 13 maggio 2019 *Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2019*, Doc. XXV n. 2 e Doc. XXVI n. 2, p. 35.

¹⁸⁶ Gli schemi di investimento piramidali, detti comunemente schema Ponzi, sono dei modelli economici basati su investimenti che non generano alcun tipo di profitto. Hanno forma piramidale e promettono ingenti guadagni purché vengano reclutate nuovi investitori al suo interno. In tal modo molti albanesi riuscivano a vivere senza lavoro percependo un salario sicuro. In tal modo le società finanziarie risolvevano solo apparentemente il problema del lavoro e della disoccupazione che manteneva livelli altissimi.

¹⁸⁷ In realtà tra nord e sud non vi sono differenze etniche evidenti se non per una differenza nel dialetto parlato. Tuttavia una prima divisione, tra il meridione ed il settentrione del Paese, avvenne nel 1944 con l'avvento del governo comunista controllato in gran parte dal sud. Le frustrazioni nacquero quando, a seguito dell'ascesa al potere di Sali Berisha nel 1992, il centro di potere venne trasferito al nord portando alla nascita della rivolta che afflisse l'Albania negli anni 90.

Il primo ministro Berisha fu costretto ad accettare un governo di solidarietà nazionale guidato dal socialista Fino. Solo a seguito di questi avvenimenti l'eco della rivolta raggiunse ogni angolo del mondo.

In questa situazione di violenza si creò un movimento di masse costituite non solo da cittadini in fuga ma anche da coloro che gestivano traffici illeciti. L'interesse nazionale prioritario dell'Italia fu dunque quello di fermare l'esodo di massa ormai caduto sotto il controllo delle organizzazioni criminali. Basti pensare che nella seconda metà del marzo 1997 arrivarono in Italia più di 12000 profughi.

Considerate le caratteristiche atipiche della crisi albanese¹⁸⁸, il Governo italiano decise di agire adottando una duplice strategia. L'allora Ministro dell'interno, Giorgio Napolitano, attuò una politica di accoglienza selettiva facendo sì che si aprissero le porte del nostro paese solo ai casi di effettivo bisogno. Nei restanti, giudicati non bisognosi di protezione, si attuò l'immediato riaccompagnamento. Il 20 marzo venne quindi adottato il decreto legge n.60, recante interventi straordinari per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari provenienti dall'Albania¹⁸⁹.

Si giunse così ad un accordo bilaterale, a seguito dello scambio di lettere avvenuto il 25 marzo 1997 tra il Ministro degli Affari Esteri albanese Bashkim Fino ed il Ministro degli Esteri italiano Lamberto Dini¹⁹⁰ con il quale si regolamentarono gli ingressi ed i

¹⁸⁸ Non si era di fronte ad una guerra civile né in una situazione di disordine generale. La rivolta si estese a macchia d'olio interessando in particolar modo il sud del Paese.

¹⁸⁹ Il decreto-legge 20 marzo 1997, n. 60, recante interventi straordinari per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari provenienti dall'Albania, venne convertito in legge dalla n° 128 del 19 maggio 1997.

¹⁹⁰ Scambio di lettere del 25 marzo 1997 tra il Ministro degli Affari Esteri albanese Bashkim Fino ed il Ministro degli Esteri italiano Lamberto Dini:

Roma, 25 marzo 1997, Signor Ministro, mi riferisco alla richiesta che il Governo albanese ha ripetutamente rivolto ai Paesi europei per un'assistenza militare internazionale intesa a consentire alle Autorità albanesi di assicurare, attraverso i necessari controlli, che i cittadini che intendano lasciare il Paese lo facciano nel rispetto delle pertinenti disposizioni della legislazione albanese. Richiamo in tale contesto l'esigenza anche per il Governo italiano di evitare che cittadini albanesi si sottraggano al controllo della giustizia albanese raggiungendo illegalmente l'Italia. La situazione molto difficile creatasi in Albania in quest'ultimo periodo, caratterizzata da gravi violazioni dell'ordine giuridico e da un massiccio flusso illegale di cittadini verso altri paesi, rende necessario un ulteriore rafforzamento della nostra collaborazione nel campo giuridico e umanitario. Scopo fondamentale di tale collaborazione resta la prevenzione degli atti illeciti che ledono l'ordine giuridico nei due paesi e l'immediato aiuto umanitario quando è messa a rischio la vita di coloro che tentano di lasciare il paese. Su queste basi il Governo italiano offre la propria collaborazione e la propria assistenza per il controllo ed il contenimento in mare degli espatri clandestini da parte di cittadini albanesi. Qualora il Governo albanese concordi, tale collaborazione si esplicherà per un iniziale periodo di trenta giorni, prorogabile di comune intesa, mediante il fermo in acque internazionali ed il dirottamento in porti albanesi da parte di unità delle Forze Navali italiane di naviglio battente bandiera albanese o comunque riconducibile allo Stato albanese, nonché il fermo in acque territoriali albanesi di naviglio di qualsiasi bandiera che effettui trasporto di cittadini albanesi che si fossero sottratti ai controlli esercitati sul territorio albanese dalle Autorità a ciò preposte. Le competenti Autorità dei due Paesi stabiliranno con un apposito protocollo il più presto possibile le necessarie procedure tecniche per mettere in pratica questa collaborazione nelle acque territoriali albanesi e internazionali. Le sarò grato, Signor Ministro, se vorrà espressamente manifestare il consenso del Governo albanese su quanto precede. La prego di accogliere, Signor Ministro, gli atti della

rimpatri dei profughi albanesi, nonché l'istituzione di un vero e proprio blocco navale lungo le coste adriatiche¹⁹¹.

Durante questa azione anti-immigratoria si verificò la tragedia della motovedetta albanese Kader-i Radesh, che, speronata dalla corvetta italiana Sibilla, affondò provocando la morte di 88 persone. Sorsero perplessità a riguardo, dato che l'accordo del 25 marzo non prevedeva alcuna forma di applicazione provvisoria né era stato ancora adottato un protocollo di attuazione. Quindi, il comportamento dell'Italia, al momento dell'incidente, avrebbe rappresentato un caso di prematura esecuzione dell'accordo. Infatti le navi italiane furono sottoposte alle "regole generali di carattere convenzionale che consentivano di interferire con la navigazione di navi albanesi al fine di prevenire intrusioni non autorizzate nelle acque territoriali italiane, nonché fenomeni di immigrazione clandestina. Tuttavia non erano in vigore le regole convenzionali relative alle modalità di esercizio dei poteri speciali conferiti all'Italia nei confronti di navi albanesi dell'accordo del 25 marzo"¹⁹². Il protocollo di attuazione dell'accordo venne concluso solo successivamente alla collisione, entrando in vigore il 2 aprile 1997.

mia più profonda considerazione. S.E. Dr. Arjan Starova Ministro degli Affari Esteri della Repubblica di Albania Tirana.

Roma, 25 marzo 1997, Signor Ministro, mi riferisco alla Sua lettera in data odierna che legge come segue: "Signor Ministro, mi riferisco alla richiesta che il Governo albanese ha ripetutamente rivolto ai Paesi europei per un'assistenza militare internazionale intesa a consentire alle Autorità albanesi di assicurare, attraverso i necessari controlli, che i cittadini che intendano lasciare il Paese lo facciano nel rispetto delle pertinenti disposizioni della legislazione albanese. Richiamo in tale contesto l'esigenza anche per il Governo italiano di evitare che cittadini albanesi si sottraggano al controllo della giustizia albanese raggiungendo illegalmente l'Italia. La situazione molto difficile creatasi in Albania in quest'ultimo periodo, caratterizzata da gravi violazioni dell'ordine giuridico e da un massiccio flusso illegale di cittadini verso altri paesi, rende necessario un ulteriore rafforzamento della nostra collaborazione nel campo giuridico e umanitario. Scopo fondamentale di tale collaborazione resta la prevenzione degli atti illeciti che ledono l'ordine giuridico nei due paesi e l'immediato aiuto umanitario quando è messa a rischio la vita di coloro che tentano di lasciare il paese. Su queste basi il Governo italiano offre la propria collaborazione e la propria assistenza per il controllo ed il contenimento in mare degli espatri clandestini da parte di cittadini albanesi. Qualora il Governo albanese concordi, tale collaborazione si esplicherà per un iniziale periodo di trenta giorni, prorogabile di comune intesa, mediante il fermo in acque internazionali ed il dirottamento in porti albanesi da parte di unità delle Forze Navali italiane di naviglio battente bandiera albanese o comunque riconducibile allo Stato albanese, nonché il fermo in acque territoriali albanesi di naviglio di qualsiasi bandiera che effettui trasporto di cittadini albanesi che si fossero sottratti ai controlli esercitati sul territorio albanese dalle Autorità a ciò preposte. Le competenti Autorità dei due Paesi stabiliranno con un apposito protocollo il più presto possibile le necessarie procedure tecniche per mettere in pratica questa collaborazione nelle acque territoriali albanesi e internazionali. Le sarò grato, Signor Ministro, se vorrà espressamente manifestare il consenso del Governo albanese su quanto precede". Ho l'onore con la presente di esprimere la formale accettazione da parte del Governo italiano di quanto in essa contenuto. La prego di accogliere, Signor Ministro, gli atti della mia più profonda considerazione. S.E. On. Lamberto Dini, Ministro degli Affari Esteri della Repubblica Italiana Roma

¹⁹¹ Il compito di pattugliare le coste adriatiche venne attribuito al 28° gruppo Navale. Lo schema anti immigrazione si sviluppava su tre linee. Un primo sbarramento era costituito proprio dal gruppo navale operante nelle acque territoriali albanesi. Una seconda fascia era stata costituita nelle acque tra l'Albania e l'Italia. l'ultimo dispositivo operava nella acque territoriali italiane.

¹⁹² Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, III capitolo, Orkida Mehillaj, *Accordi bilaterali Italia - Albania nella lotta contro l'immigrazione clandestina*, 2010.

A seguito di questa tragedia divennero evidenti le criticità di tale sistema e nacque l'esigenza, da parte italiana, di approfondire ed ampliare ulteriormente l'approccio. Venne dunque presa in considerazione la possibilità di schierare un contingente militare all'interno dei confini albanesi.

A tal fine, Romano Prodi si recò a Tirana con l'intenzione di elaborare meglio la soluzione, di spegnere le critiche suscitate dall'accaduto e soprattutto di acquisire un'ampia legittimità di intervento. Dal canto suo, la diplomazia italiana avviò contatti multilaterali con le maggiori organizzazioni internazionali quali l'Osce e le Nazioni Unite affinché adottassero i documenti necessari.

3.3.1 L'operazione Alba ed i precedenti

Il 27 marzo 1997 il Consiglio Permanente dell'Osce assunse la decisione n°160 con la quale si decise di stabilire una rappresentanza permanente in Albania volta a collaborare con le istituzioni del Paese. Il giorno dopo, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adottò all'unanimità, con la sola astensione della Cina e della Russia, la Risoluzione 1101. Con quest'ultima venne stabilita la creazione di una forza multinazionale con i compiti di *“aiutare e creare un'ambiente sicuro, per la fornitura di aiuti e per le attività di assistenza svolte dalle organizzazioni internazionali”*. Venne inoltre presa in atto la lettera del Rappresentante italiano presso le Nazioni Unite, che esprimeva la disponibilità dell'Italia a cooperare con gli altri governi, ma soprattutto a dispiegare temporaneamente forze militari per condurre l'operazione di aiuto umanitario e di assumere il ruolo di nazione guida della coalizione.

Stati Uniti, Germania e Gran Bretagna furono inizialmente scarsamente propense all'intervento militare, un po' per cause di ordine interno e un po' forse perché si voleva bloccare quello che era visto come un tentativo italiano di crearsi una zona d'influenza nei Balcani meridionali.

La risoluzione 1101 del 28 marzo 1997 delle Nazioni Unite attribuiva un mandato molto vasto che includeva la messa in sicurezza di tutti gli snodi di comunicazione come porti, aeroporti e di tutti i centri di smistamento degli aiuti umanitari. Per svolgere tali compiti venne permesso l'uso della forza non solo per autodifesa, grazie alla copertura fornita dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Il Parlamento italiano nelle date 8 e 9 aprile 1997 adottò due risoluzioni, la Salvi ed

altri 6-00014 e la Mussi ed altri 6-00017¹⁹³, con le quali impegnava il Governo ad assumere un ruolo primario nella crisi albanese.

Da ricordare che negli anni e nei mesi precedenti, l'Italia aveva già contribuito materialmente inviando aiuti umanitari e truppe all'interno dei confini albanesi. Infatti dal 1° ottobre del 1991 al 5 dicembre del 1993, a seguito dei numerosi sbarchi sulle coste pugliesi¹⁹⁴, con l'Operazione Pellicano, l'Esercito italiano, nel quadro del memorandum d'intesa italo-albanese del 26 gennaio 1991, aveva gestito, nei porti di Durazzo e Valona, due centri per la raccolta e la distribuzione degli aiuti di emergenza e due poliambulatori con l'aiuto delle infermiere della croce rossa italiana.

Successivamente, nel 1997 l'oggettivo pericolo che scaturì per le comunità di occidentali spinse i Paesi europei ad intervenire in vario modo.

Infatti dal 3 marzo 1997 alcune nazioni europee e non solo inviarono dei piccoli nuclei di forze speciali con il compito di mettere in salvo i connazionali. Le operazioni erano condotte a livello nazionale, mentre per l'organizzazione si sfruttarono i dati raccolti durante l'Operazione Pellicano. La base operativa fu quella di Brindisi, sede del comando Nato per le operazioni speciali in Bosnia dove erano già presenti mezzi e uomini impiegabili in operazioni speciali.

Gli italiani condussero per primi e con ottimi risultati le operazioni di evacuazione dei civili mediante l'uso di unità anfibe della Marina e di elicotteri dell'Esercito. Non mancarono casi di scontri a fuoco che bene o male coinvolsero tutte le unità partecipanti, in particolare gli specialisti del Comsubin della Marina e del Col Moschin dell'Esercito.

Durante questi blitz si rafforzarono i contingenti di sicurezza presenti a Tirana presso le sedi diplomatiche nonché l'infiltrazione delle forze speciali, *Advance parties*.

La missione Alba ebbe inizio il successivo 15 aprile con lo schieramento di una Forza multinazionale di circa 6.319 unità che raggiunse il picco di 7.163. I paesi coinvolti furono l'Austria, la Danimarca, la Francia, la Grecia, l'Italia, la Romania, la Spagna e la Turchia. Successivamente intervennero anche la Slovenia, il Portogallo ed il Belgio. Solo l'Italia mise a disposizione 2970 unità.

Il comando della missione venne assunto dal Capo di Stato Maggiore della Difesa italiana, Guido Venturoni, per il tramite di un Comando costituito ad hoc, il Comando

¹⁹³ Senato della Repubblica, 8 aprile 1997, risoluzione 6-00014 Salvi, Elia, Pieroni, De Carolis, Mazzuca Poggiolini, Del Turco; Camera dei Deputati, seduta del 9 aprile 1997, risoluzione 6-00017 Mussi ed altri.

¹⁹⁴ Le coste adriatiche italiane vennero prese d'assalto dagli sbarchi dei profughi albanesi. L'evento cardine avvenne l'8 agosto 1991 con l'arrivo della nave Vlora con a bordo circa 20mila cittadini albanesi e non.

Operativo Forza d'Intervento in Albania, con a capo il Generale di Corpo d'Armata Giuseppe Orofino. Per quanto riguarda il controllo operativo della Forza, venne esercitato dal Comandante della forza in Teatro, generale italiano Luciano Forlani, e da due "Supporting Commands" dislocati sul suolo nazionale, uno per le forze navali (Cincnav) ed uno per le forze aeree (3° Roc).

Il controllo politico era attribuito ad un Comitato Direttivo¹⁹⁵, composto dai rappresentanti dei Paesi partecipanti, che ebbe il compito di stabilire gli obiettivi e tradurli in direttive rivolte ai comandi militari. Il vantaggio di questa struttura fu la tempestività dell'assunzione di decisioni legittimate a livello nazionale ed internazionale.

L'operazione venne preceduta da uno stadio preliminare in cui tutte le unità navali e terrestri vennero fatte confluire presso l'area di attesa di Brindisi.

Le prime due fasi della missione prevedevano l'acquisizione dei punti di ingresso di Durazzo, Rinas e Valona e l'immissione successiva delle forze nei luoghi predefiniti per la distribuzione degli aiuti umanitari. Le due fasi si conclusero con il passaggio di comando tra il Cincnav ed il Comando del 3° Corpo d'Armata.

Una volta acquisiti i punti d'ingresso e di distribuzione degli aiuti umanitari, fu avviata la terza fase che prevedeva l'espansione del dispositivo verso l'interno, mediante il conseguimento del controllo dei principali centri urbani, tramite pattugliamenti a lungo raggio e presidi fissi. Nei giorni successivi vennero sviluppate ulteriormente le attività previste dal mandato e predisposti nuovi punti per la distribuzione degli aiuti.

Tra le varie attività vi era anche quella di "rappresentanza", che i vertici militari dovevano intrattenere con le diverse Autorità sia locali che internazionali. Per tale scopo vennero introdotti anche degli operatori civili della pubblica informazione, che avrebbero affiancato le unità militari nei loro compiti. Non mancarono casi in cui la collaborazione con i media rischiò di provocare incidenti¹⁹⁶.

La Forza Multinazionale ebbe il compito di fornire la sicurezza ed il supporto

¹⁹⁵ Il Comitato Direttivo o Steering Committee mantenne i contatti con le Organizzazioni internazionali e previsto riunioni settimanali di due tipi. Il primo tipo prevedeva la riunione dei Direttori Affari Politici mentre il secondo tipo si basava sulla riunione dei Rappresentanti delle Ambasciate a Roma. In entrambi i casi, erano occasione d'incontro tra i rappresentanti della Difesa e dei Ministri degli affari esteri dei Paesi partecipanti. Ogni riunione si strutturava in due fasi. La prima, alla quale partecipavano i Rappresentanti dei vari Paesi, si svolgeva di mattina. La seconda invece vedeva come protagonisti i rappresentanti delle Organizzazioni internazionali e si svolgeva nel pomeriggio.

¹⁹⁶ Spesso le informazioni fornite in diretta dalle emittenti televisive permise l'individuazione, da parte della popolazione albanese, dei punti di raccolta per l'estrazione dei cittadini dei Paesi Europei, causando un vero e proprio assalto nei confronti dei mezzi militari di soccorso. Il caso più eclatante si ebbe quando alcuni incursori britannici del Sas vennero ripresi a volto scoperto durante un'operazione.

all'Osce e di garantire il normale svolgimento delle elezioni, avvenute nella tornata elettorale del 29 giugno e dei successivi ballottaggi del 6 e del 13 luglio. Nonostante il dispositivo non coprisse tutte le zone per mancanza di truppe, si riuscì, con non poche difficoltà, a garantire la necessaria cornice di sicurezza.

La missione si concluse con successo il 12 agosto 1997 anche se non mancarono ombre nel primissima fase della missione. La ristrettezza di tempo fece sì che la predisposizione operativa fosse svolta in modo affrettato e superficiale. La seconda "ombra" fu il tardivo allestimento dell'ospedale da campo della Taurinense che, come nella maggior parte delle missioni, avrebbe rappresentato una fonte d'informazioni e uno strumento di contatto diretto con la popolazione. Un ulteriore aspetto deficitario fu la carenza organizzativa del Comando Operativo Forza d'Intervento in Albania sia per la tardiva formazione dell'organico, sia per il veloce ricambio mensile del personale, che non consentiva un'adeguata continuità operativa. Inoltre, i reparti di trasmissione, con i loro apparati, non poterono lavorare in condizioni ottimali per mancanza di personale a presidio.

3.4 Il primo contributo italiano nel Golfo: la Missione Golfo (1987-1988)

La presenza italiana nel Golfo Persico può essere ricondotta alla missione Golfo ovvero la "prima vera e propria missione militare in zona di guerra espletata dalla Marina dopo la fine dell'ultimo conflitto"¹⁹⁷.

Il 22 settembre 1980, l'Iraq di Saddam Hussein avviò una campagna contro l'Iran, che causò importanti ripercussioni sulla navigazione mercantile nel Golfo. Particolarmente dannosi risultarono essere gli attacchi da parte dei pasdaran iraniani i quali, con l'intenzione di danneggiare l'economia del Paese nemico, attaccavano il naviglio presente in zona non risparmiando le navi battenti bandiera diversa da quella irachena.

Questo portò ad un intervento, da parte della marina americana e di altre flotte, per garantire ed eventualmente proteggere il libero transito dei mercantili attraverso Hormuz. La stessa Washington invitò altri Paesi come l'Italia a partecipare alle operazioni in maniera da conferire alle stesse una dimensione internazionale.

L'ipotesi che l'Italia potesse partecipare alle operazioni di sicurezza marittima nel Golfo si materializzò in un periodo particolare per la nazione, che era impegnata in una

¹⁹⁷ Giorgio Giorgerini, *Dal Matapan al Golfo Persico, La Marina militare italiana dal fascismo alla Repubblica*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore S.p.a., 1989, p.666.

campagna elettorale e con un governo di transizione retto da Amintore Fanfani. Infatti, i partiti più importanti e le varie correnti politiche si posero su posizioni diametralmente opposte. Le correnti di sinistra ed i movimenti cattolici basarono la propria politica su una vera e propria opposizione ideologica nei confronti dello strumento militare, schierandosi invece a favore di una politica estera basata sulla solidarietà.

La Democrazia Cristiana sostenne la posizione di Andreotti, volta al favorire un intervento dell'Onu, i socialisti, invece, la necessità dell'intervento armato per andare a difendere le rotte commerciali dagli attentati e dalle azioni belliche compiute dai pasdaran iraniani.

Nonostante gli scontri ideologici, la Marina Militare cominciò comunque a prepararsi ad un possibile intervento, individuando quelle che sarebbero state le unità da inviare e supportare logisticamente.

L'esigenza principale, che venne manifestata a livello internazionale fu l'invio di cacciamine, che determinò lo schieramento nell'area delle nuove unità della classe Lerici. Ciò comportò l'affiancamento di un sistema a protezione dei cacciamine, che altrimenti sarebbero rimasti scoperti. Secondo i calcoli della Marina, il contingente avrebbe previsto almeno 20 unità, un sacrificio molto grande per quegli anni, che avrebbe significato sottrarre alle unità principali stanziato nel Mediterraneo i rifornitori e le navi d'appoggio necessarie per lo svolgimento degli impegni nazionali.

L'aggravamento della situazione tra agosto e settembre 1987 fece sì che l'invito all'intervento italiano fosse rinnovato. La goccia che fece traboccare il vaso si verificò tra il 2 ed il 3 settembre 1987, quando alcune vedette iraniane aprirono il fuoco contro il mercantile Jolly Rubino, causando danni e feriti¹⁹⁸. Da questo momento in poi, per l'Italia la questione del Golfo non fu più secondaria ma pose direttamente in questione dei rilevanti interessi nazionali¹⁹⁹.

La decisione di intervenire, adottata quando a Palazzo Chigi si trovava il

¹⁹⁸ La Jolly Rubino fu una nave portacontainer da 20 mila tonnellate facente parte della compagnia commerciale Messina assieme ad altre due Jolly, la Smeraldo e la Turchese. Faceva la spola tra l'Italia ed il Golfo per caricare e scaricare merci. Alle ore 01:15 della notte, al largo dell'isola di Farsi, tra il 2 ed il 3 settembre, venne colpita da 6 razzi di Rpg sparati da 4 pasdaran che inneggiavano la rivoluzione islamica. Il comandante Manfredino per ripararsi da un colpo subì la frattura del femore. Le cariche colpirono il fumaiolo della nave, la plancia di comando, alcuni ponti e gli alloggi dell'equipaggio. Sintonizzati sulla frequenza d'emergenza, i membri dell'equipaggio cercarono di inviare alcuni Sos verso le unità d'emergenza americane e britanniche, purtroppo senza ricevere risposta. Con molta probabilità gli iraniani schermarono i messaggi non permettendone la captazione delle unità vicine. Solo una volta conclusosi l'attacco la Jolly Rubino riuscì a mettersi in contatto con la Messina di Genova e a riportare quanto accaduto.

¹⁹⁹ Per capire bene l'umore di quei giorni si può far riferimento all'articolo de "la Repubblica", *Nel Golfo venti minuti di terrore*, del 4 settembre 1987: "Da ieri notte la guerra del Golfo entra in Italia, nei palazzi del potere romano come nelle case di chi ha un marinaio imbarcato in quei mari. La speranza di rimanerne fuori si è dissolta come un miraggio nel deserto".

democristiano Giovanni Gorla, non fu esente da critiche, come ad esempio quelle del democristiano Ciriaco De Mita, che si augurò la non partenza delle navi. La gravità della situazione e l'impellenza di dover proteggere il naviglio furono sottolineate dall'approvazione di due atti d'indirizzo parlamentari: la risoluzione del Senato, Mancino ed altri 6-00006 del 9 settembre 1987, la mozione della Camera, Martinazzoli 1-00021 del 12 settembre 1987. Il 15 settembre 1987 partì da Taranto il XVIII Gruppo Navale, costituito inizialmente da otto unità²⁰⁰, con al comando l'ammiraglio Angelo Mariani. Nel periodo di dicembre, fu inviato un secondo gruppo costituito da quattro unità²⁰¹, mentre a marzo si provvide a costituirne un terzo²⁰².

Guardando un po' i dati, il Gruppo Navale, in un anno e tre mesi di operato, dal 15 settembre 1987 al 31 dicembre 1988, compì 82 missioni di scorta e 22 di contromisure mine, operò per 46mila ore percorrendo 340mila miglia nautiche. I 18 elicotteri imbarcati accumularono 3700 ore mentre gli uomini impiegati furono pari a 3300²⁰³.

I risultati, andati ben oltre le attese, dimostrarono che l'Italia ed in particolare la Marina Militare, nonostante le difficoltà degli ultimi anni, erano in grado di rispondere ad eventuali crisi internazionali. Infatti da questa missione emerse la piena capacità della flotta di dispiegare le proprie unità in maniera rapida, anche a grandi distanze dalle proprie basi e per lungo tempo, oltre alla validità delle tattiche e delle predisposizioni adottate durante la missione in situazioni di elevata criticità ed in condizioni ambientali sfavorevoli.

Per i compiti svolti durante questa missione, la bandiera della Marina Militare e l'Ammiraglio Mariani furono insigniti dell'Ordine Militare d'Italia²⁰⁴

3.5 L'Operazione Desert Storm

Il 2 agosto del 1990, alle ore 2:00, Saddam Hussein, Presidente dell'Iraq, diresse le

²⁰⁰ Fregate Grecale, Scirocco e Perseo, rifornitore di squadra Vesuvio, cacciamine Milazzo, Vieste e Sapri, nave d'appoggio Anteo.

²⁰¹ Fregate Libeccio, Lupo e Zeffiro, il cacciamine Lerici.

²⁰² Fregate Aliseo, Espero, Orsa e Euro e Sagittario che intervennero a luglio, cacciamine Loto e Castagno, rifornitore Stromboli.

²⁰³ Dati tratti da Giorgio Giorgerini, *Dal Matapan al Golfo Persico, La Marina militare italiana dal fascismo alla Repubblica*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore S.p.a., 1989, p. 670-671.

²⁰⁴ In data 09/01/1989 l'Ammiraglio Mariani è stato insignito di tale Ordine con la seguente motivazione: "Comandante del 18° Gruppo Navale Italiano nel Golfo Persico, per dodici mesi esercitava tale incarico in situazioni operative di particolare difficoltà, agendo con eccezionale capacità, infaticabile dedizione e grandissimo equilibrio. La sua azione sempre intelligente, tempestiva ed appropriata consentiva il più efficace svolgimento della missione affidatagli, riscotendo unanime riconoscimento in ambito nazionale ed estero. Golfo Persico, settembre 1987 – agosto 1988".

proprie forze armate nei confronti dell'Emirato del Kuwait, proclamandone l'annessione alla Repubblica Irachena²⁰⁵.

L'invasione giunse al culmine di un lungo periodo di tensione tra i due paesi. Infatti Saddam Hussein aveva accusato il Kuwait, tra i maggiori produttori di petrolio, di non rispettare le quote di produzione stabilite dall'Organization of Petroleum Exporting Countries, meglio conosciuta come Opec, causando la riduzione del prezzo del petrolio a livello mondiale.

L'occupazione del Kuwait comportò l'intervento delle Nazioni Unite, che condannarono l'azione, decretando l'embargo nei confronti dell'Iraq. Contemporaneamente, gli Stati Uniti prepararono un contingente militare che arrivò a contare circa 400mila uomini con la partecipazione anche di alcuni Stati Europei, tra i quali l'Italia, e del mondo arabo.

È da sottolineare come fu importante anche il ruolo giocato da Gorbaciov che, preso dalla crisi interna, non si oppose all'intervento e praticamente aprì la strada alle Nazioni Unite rinunciando ad esercitare il diritto di veto. In tal modo, prima vennero adottate alcune risoluzioni ad agosto²⁰⁶, successivamente, dati gli scarsi risultati, le Nazioni Unite votarono un'ulteriore risoluzione²⁰⁷, che impose a Saddam di ritirare le proprie forze entro il 15 gennaio, pena l'autorizzazione all'uso della forza nei suoi confronti.

Ignorata, anche l'ultima risoluzione, nella notte tra il 16 ed il 17 gennaio iniziarono le operazioni multinazionali, note sotto il nome di Operazione Desert Storm, durate circa 40 giorni, consistiti in un lungo bombardamento aereo delle postazioni e della basi militari situate in Kuwait ed in Iraq. Al termine dei bombardamenti, venne avviata l'offensiva di terra contro l'esercito iracheno stanziato in Kuwait, il quale mal

²⁰⁵ Tra i paesi arabi, l'Iraq aveva le forze armate più preparate e meglio equipaggiate. L'esercito di Saddam Hussein era costituito da circa 1 milione di uomini organizzati in 7 divisioni con 3 brigate corazzate ed una incursori. Al suo interno spiccavano per la loro preparazione gli uomini della Guardia Repubblicana pari a 140mila uomini. Una delle caratteristiche principali dell'esercito iracheno era il suo equipaggiamento disomogeneo, ovvero costituito da armamenti provenienti da diversi paesi tra i quali la stessa Italia (nel 1980 l'Iraq aveva commissionato ad alcune imprese italiane tra le quali la Fincantieri 4 fregate, 6 corvette e una nave d'appoggio mai consegnate per via degli accadimenti che interessarono il Golfo). La guerra contro il Kuwait ha richiesto il dispiegamento di tre divisioni corazzate della Guardia Repubblicana, supportate da 300 carri armati più altre truppe aviotrasportate una volta conquistato l'aeroporto di Kuwait City. La battaglia durò poche ore data la debolissima reazione delle forze armate Kuwaitiane nonostante le numerose avvisaglie ed i precedenti. L'unica arma che fronteggiò con successo l'esercito di Saddam fu l'aeronautica che inflisse pesanti perdite agli iracheni (80 blindati, 20 caccia Mig 21 e 23 e 10 elicotteri).

²⁰⁶ Il 2, il 6 ed il 9 agosto 1990 il Consiglio di sicurezza dell'Onu ha adottato tre risoluzioni, la 660/1990, la 661/1990 e la 662/1990. Con la prima si condannava l'invasione e si esigeva il ritiro immediato di tutte le forze armate irachene, con la seconda si varavano le sanzioni economiche oltre a dichiarare l'embargo commerciale, finanziario e militare verso l'Iraq, con la terza invece si dichiarava illegale l'annessione del Kuwait.

²⁰⁷ Con la risoluzione 678 del 29 novembre 1990, adottata con solo due voti contrari di Cuba e dello Yemen, il Consiglio di Sicurezza autorizzava l'uso di ogni mezzo e quindi della forza nel caso in cui l'Iraq non avesse rispettato le risoluzioni adottate precedentemente.

equipaggiato e senza la copertura aerea necessaria, venne travolto nel giro di poche ore.

Durante la ritirata, le forze irachene appiccarono il fuoco ai pozzi petroliferi, causando ingenti danni economici ed ecologici al Kuwait²⁰⁸.

L'obiettivo principale dell'intervento fu quello di ristabilire il rispetto del diritto internazionale violato dall'aggressione nei confronti del Kuwait. Secondariamente, gli Stati Uniti si posero l'obiettivo di fermare l'avanzata dell'instabilità all'interno del Golfo Persico, che avrebbe potuto mettere a rischio l'approvvigionamento di petrolio verso l'Occidente²⁰⁹ e soprattutto porre in pericolo uno dei maggiori alleati ovvero l'Arabia Saudita.

Con la ritirata dell'esercito iracheno, il presidente George H.W. Bush decise di interrompere le operazioni per evitare il prolungarsi del conflitto, che avrebbe comportato forti implicazioni diplomatiche. Influi molto sulla sua decisione anche l'impatto mediatico negativo del cosiddetto massacro dell'autostrada.

Saddam Hussein rimase comunque al potere senza subire altre conseguenze, mentre per gli Stati Uniti si aprì una fase di più forte influenza nel Medio Oriente.

3.5.1 La partecipazione italiana con l'Operazione Golfo 2, l'Operazione Locusta ed Ace Guard (1990-1991)

In tutto questo periodo il Parlamento italiano, tra Camere e Commissioni, fu interpellato 39 volte sull'argomento. La prima volta avvenne l'11 agosto 1990, quando il Governo espose gli accadimenti che stavano interessando il Golfo Persico alle Commissioni congiunte Esteri e Difesa di Camera e Senato.

Il 14 agosto, l'esecutivo, in attuazione delle risoluzioni emanate dall'Onu²¹⁰, decise l'invio di tre unità navali²¹¹ verso lo stretto di Hormuz che andarono a costituire il XX Gruppo Navale (Comgrupnav20), dando il via all'operazione Golfo 2. Successivamente, il dibattito raggiunse il suo apice, sia in Senato che alla Camera, con l'adozione, rispettivamente il 22 ed il 23 agosto, di due risoluzioni²¹² che confermarono l'indirizzo

²⁰⁸ Il 21 gennaio 1991 l'esercito di Saddam sversò nel Golfo Persico più di 700 milioni di litri di petrolio per ostacolare il possibile sbarco del contingente americano. Durante la ritirata, avviata il 26 febbraio, più di 600 pozzi petroliferi vennero dati alle fiamme con lo scopo di coprire i movimenti e rallentare l'avanzata americana. Si parlò di uno dei più grandi disastri ambientali della storia causati dall'uomo.

²⁰⁹ Il Segretario di Stato americano James Baker affermò che l'invasione e l'occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq avrebbero minacciato gli approvvigionamenti economici vitali dell'Occidente e avrebbe messo in pericolo i posti di lavoro americani.

²¹⁰ Risoluzioni 660/1990, 661/1990 e 662/1990 del 2, 6 e 9 agosto 1990.

²¹¹ Le fregate Libeccio ed Orsa e la nave rifornitrice Stromboli.

²¹² Seduta del Senato, n. 430, del 22 agosto 1990, Risoluzione 6-0000.1 Mancino, Fabbri, Gualtieri, Bono

adottato dal Governo.

Tuttavia la decisione più importante sull'argomento fu quella presa il 14 settembre 1990, con l'invio nel teatro della fregata Zeffiro²¹³, di otto caccia-bombardieri Tornado Ids e di trentaquattro equipaggi combat ready, presso la base di El Dhafra negli Emirati Arabi Uniti.

Il 20 settembre 1990, il Ministro della difesa Virginio Rognoni spiegò alle Commissioni Difesa ed Esteri di Camera e Senato riunite congiuntamente i motivi della decisione, volta alla difesa diretta ed indiretta di tutte le unità navali, sia nazionali che internazionali, impegnate nel mantenimento dell'embargo²¹⁴.

Iniziò così, il 25 settembre 1990, dalla base di Gioia del Colle, l'Operazione Locusta con la partecipazione del 6°, 36° e 50° stormo dell'Aeronautica Militare. Contemporaneamente venne costituito il Reparto di Volo Autonomo dell'Aeronautica Militare nel Golfo Persico e, solo tre giorni dopo, iniziarono le missioni addestrative affinché si fosse operativi definitivamente per il mese di ottobre.

Con la risoluzione 678/1990 delle Nazioni Unite e in concomitanza del suo scadere, le consultazioni parlamentari entrarono nel vivo il 10 gennaio 1991. Quel giorno, davanti alla IV Commissione Difesa, Camera dei Deputati, il Ministro della Difesa Rognoni, oltre a spiegare l'evolversi della situazione nel Golfo, delineò la nuova posizione italiana all'interno dello scenario internazionale, sottolineando come l'Italia avesse acquisito maggiore rilevanza sulla scena internazionale, con la conseguenza di dover assumere maggiori responsabilità per garantire la sicurezza e la stabilità. Aggiunse come si stesse entrando in un'epoca in cui la politica estera riacquisiva parzialmente la sua dimensione militare, con importanti riflessi sull'organizzazione interna delle forze armate. Ovviamente specificò altresì come l'uso dello strumento militare fosse da intendere come una conseguenza del fallimento di ogni tentativo di soluzione pacifica volta ad evitarne l'uso. Infine, venne sottolineata la vicinanza ed il supporto agli Stati Uniti per facilitare un ultimo contatto con l'Iraq²¹⁵.

Parrino, Malagodi; Seduta della Camera, n.514, del 23 agosto 1990, Risoluzione 6-00143 Scotti Vincenzo, Capria, Gorgoni, Caria, Battistuzzi.

²¹³ A proposito delle altre unità navali il ministro della Difesa Rognoni, nella seduta di giovedì 20 settembre 1990 delle Commissioni Riunite III(Esteri) e IV (Difesa), affermò che: "fino al 17 settembre, le unità del gruppo hanno totalizzato 1570 ore di moto, 520 ore di sosta in porto, circa 800 ore di moto in operazione, 35 ore di volo operativo ed oltre 30 per trasporti di personale ad opera di elicotteri. Nello stesso periodo: 41 mercantili sono stati riconosciuti a vista; 105 sono stati riconosciuti con interrogazione e lasciati proseguire perché non sospetti (19 Ueo ed 86 neutrali); una petroliera irachena scarica e due mercantili del libero Kuwait sono stati sottoposti alla procedura di riconoscimento".

²¹⁴ Seduta del 20 settembre 1990, Commissioni riunite Esteri e Difesa, discorso del Ministro della Difesa Rognoni.

²¹⁵ Atti parlamentari, seduta del 10 gennaio 1991, X Legislatura, IV Commissione, intervento del ministro della Difesa Rognoni, p.8: "...entriamo sempre più in un mondo in cui la politica estera recupera in parte

Effettivamente l'intervento di Rognoni sembrò essere profetico di quello che poi l'Italia si sarebbe trovata ad affrontare a cavallo del XXI secolo. Dalle sue parole si evinse la consapevolezza dell'inevitabilità del conflitto, cosa che trapelò anche dall'intervento del Ministro degli Esteri Gianni De Michelis.

Quello che però è fondamentale per la tematica in esame, risiede nel discorso iniziale dello stesso Rognoni, il quale illustrò la consistenza del contingente impegnato nel Golfo Persico, di come l'Italia stesse agendo, ma soprattutto di come si stesse preparando per affrontare l'eventuale intervento militare²¹⁶.

Intanto, la Turchia, preoccupata della situazione e di un possibile attacco nei suoi confronti, richiese lo schieramento dissuasivo della componente aerea della Forza Mobile del comando alleato in Europa, presso i propri confini sud-orientali con l'Iraq. Tale richiesta, accolta dal Comitato piani difesa della Nato a Bruxelles, venne soddisfatta con lo schieramento della forza aerea nella base di Erhac mediante lo spiegamento di alcuni caccia-ricognitori italiani, tedeschi e belgi.

L'Italia contemporaneamente partecipò con una fregata ad un'ulteriore forza Nato di rapido intervento in Mediterraneo (Navocformed), che fu attivata nel settembre precedente e che rimase fino al primo dicembre nel Mediterraneo orientale, per normale addestramento, mantenuta costantemente in stato di allerta.

Il 12 gennaio 1991, l'Onu avviò l'ultimo tentativo di mediazione diplomatica inviando il Segretario Generale Javier Perez De Cuellar ad un incontro con Saddam Hussein, il quale rifiutò le soluzioni proposte. Dopo oltre cinque mesi dall'inizio della crisi, si constatò che sul piano diplomatico tutti gli sforzi per giungere ad una soluzione pacifica della crisi si erano rivelati inutili

la sua dimensione militare. Ciò inevitabilmente deve riflettersi sull'organizzazione del nostro strumento militare, ma anche sull'esigenza di una difesa europea più comune di quanto oggi non sia e di una più accentuata cooperazione militare in funzione del mantenimento della pace soprattutto nell'ambito delle Nazioni Unite. Il nostro paese ha ormai acquisito una sua più adeguata dimensione internazionale e quindi anche la capacità ed il dovere di compiere politiche più impegnative per costruire un sistema internazionale che, assieme alla sicurezza e alla stabilità, garantisca libertà e sviluppo economico. Questo significa che, se da una parte lo strumento militare deve essere pronto a svolgere un suo ruolo nella gestione della crisi, dall'altra è indispensabile che nulla sia lasciato di intentato per evitare il ricorso all'uso della forza. Il Governo italiano ha coerentemente seguito le indicazioni del Parlamento per agevolare una soluzione pacifica nel pieno rispetto delle risoluzioni delle Nazioni Unite. In questo contesto va valutato lo sforzo congiunto dell'Italia e dell'Europa per facilitare un contatto diretto tra Iraq e Stati Uniti. Con legittima soddisfazione abbiamo perciò salutato l'iniziativa statunitense per un contatto diretto con l'Iraq; iniziativa intesa ad ottenere per via pacifica il ripristino della sovranità del Kuwait."

²¹⁶ Atti parlamentari, seduta del 10 gennaio 1991, X Legislatura, IV Commissione, intervento del ministro della Difesa Rognoni, p. 10. Venne reso noto che, il 21 dicembre, era stato disposto l'invio di altri due Tornado Ids, facendone dunque salire la quota a 10, in modo da garantire sempre lo schieramento di 8 velivoli pronti al decollo. Inoltre era stata disposta la sostituzione della fregata Orsa con il caccia Audace, per aumentare le capacità di difesa aerea; nonché l'invio della nave San Marco, con compiti logistico-sanitari, a supporto delle forze militari e di eventuali esigenze connesse con lo sgombero e la cura di civili.

Il 17 gennaio, scaduto l'ultimatum dell'Onu, alle ore 2:38 ebbe inizio l'operazione Desert Storm con il bombardamento delle postazioni e dei punti nevralgici della difesa irachena. In Italia, tra il 16 e 17, ebbero luogo due importantissime sedute parlamentari che si conclusero con la votazione di due risoluzioni²¹⁷. In quei giorni, il Ministro De Michelis ed il Presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, comunicarono di essere stati informati, dal Governo degli Stati Uniti, della decisione di attaccare e quindi della necessità di prendere contatti con le altre Nazioni. Confermarono dunque l'intenzione da parte dell'Italia di partecipare alle missioni militari con le unità al momento già presenti nel Golfo, in attuazione della risoluzione 678 delle Nazioni Unite²¹⁸.

Al termine delle sedute del 16 e del 17 gennaio, il Governo fu autorizzato a far partecipare le nostre unità nel Golfo alle operazioni militari. Con 190 voti favorevoli al Senato e 355 alla Camera dei Deputati²¹⁹, l'Italia entrò in guerra dopo quasi 50 anni, partecipando ad operazioni militari implicanti l'uso offensivo della forza armata.

All'interno dell'operazione Desert Storm, operarono i dispositivi nazionali denominati, Locusta, Golfo 2 ed Ace Guard.

La prima venne avviata il 14 settembre 1990 con l'invio nel Golfo Persico di otto caccia-bombardieri Tornado IDS del 6°, 36° e 50° Stormo, con trentaquattro equipaggi pronti al combattimento (68 tra piloti e navigatori). Il 25 settembre, a Gioia del Colle, venne costituito il Reparto di Volo Autonomo dell'Aeronautica Militare nel Golfo Persico, con la successiva partenza verso il teatro operativo. La base operativa fu

²¹⁷ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, X Legislatura, Discussioni, Seduta del 16 Gennaio 1991, risoluzione 6-00151, Gava, Capria, Del Pennino, Battistuzzi, Caria.
Senato della Repubblica, X Legislatura 478a Seduta Assemblea, Resoconto Stenografico, 17 Gennaio 1991, risoluzione 6.5, Mancino, Fabbri, Gualtieri, Bono, Parrino, Candioto.

²¹⁸ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, X Legislatura, Discussioni, seduta del 16 Gennaio 1991 Gianni De Michelis, Ministro degli Esteri: "Signor Presidente, onorevoli colleghi, premetto che sarò molto breve. Alle 0,25 siamo stati informati dal Governo degli Stati Uniti della decisione di sferrare l'attacco (di cui ovviamente si era parlato nei giorni scorsi e per il quale si era avuta l'autorizzazione dal Congresso), all'una, ora italiana. Così come era stato concordato in precedenza, questo avviso credo sia stato dato anche agli altri Governi dei paesi impegnati con missioni militari nel Golfo, così come sapevamo, con un intervallo di tempo limitato per ovvie ragioni legate alle caratteristiche anche dell'azione che è in corso. Sulla base di questa informazione ci siamo attivati per avere una serie di notizi e sulle reazioni delle altre capitali e, soprattutto, di quelle europee e di quelle che hanno assunto decisioni simili a quelle proposte nella giornata di ieri dal Governo. Il Governo, attraverso i ministeri interessati, è in riunione o svolgerà una riunione in queste ore per esaminare la situazione e soprattutto per prendere decisioni operative conformi alle indicazioni che, questa mattina, il Presidente del Consiglio ha fornito al Parlamento. Ovviamente, attendiamo il voto dei due rami del Parlamento per attivare queste decisioni. In ogni caso, il Governo non può in questo momento che confermare la sostanza e il senso della proposta che il Presidente del Consiglio ha fatto questa mattina la quale, prevede la partecipazione dell'Italia, con le sue missioni militari, nella conformazione attualmente presente nel Golfo, all'azione nei paesi che intendono conformarsi alla risoluzione n. 678 delle Nazioni Unite, come è stato detto dal Presidente del Consiglio, in tutte le sue parti. Questo non è un fatto nuovo..."

²¹⁹ Senato Della Repubblica, X Legislatura, 477a Seduta Pubblica, Resoconto Stenografico, Mercoledì 16 Gennaio 1991, Pomeridiana, risoluzione Mancino ed altri 6-00043;
Atti Parlamentari, Resoconto Stenografico, Camera Dei Deputati, X Legislatura, Discussioni, Seduta del 16 Gennaio 1991, risoluzione Gava ed altri n. 6-00151, accettata dal Governo.

individuata, mediante un sopralluogo di una commissione dell'Aeronautica appositamente costituita, in un aeroporto militare negli Emirati Arabi Uniti, precisamente ad Al Dhafra.

Inizialmente, l'organico prevede 239 uomini più 12 carabinieri per esigenze di polizia e vigilanza, per poi raggiungere le 314 unità al 18 gennaio 1991. Il 28 settembre iniziarono le prime missioni con compiti di difesa aerea e di copertura alle forze navali. La partecipazione italiana alla campagna di bombardamento iniziò a partire dal 17 gennaio 1991, dopo che il Parlamento decise di autorizzare le unità a condurre vere e proprie operazioni di guerra, estendendone dunque i compiti.

La prima missione di bombardamento italiana si svolse tra il 17 ed il 18 gennaio, quando otto Tornado si alzarono in volo dalla base "Locusta" per svolgere dei raid coordinati dal comando aereo interalleato. Proprio durante questa missione l'Italia subì il primo abbattimento di un velivolo²²⁰. In 42 giorni di guerra fu l'unica perdita subita dal dispositivo aereo italiano. L'Operazione Locusta si concluse il 15 marzo 1991 con il rientro dell'organico alla base di Gioia del Colle.

In tale operazione i Tornado compirono, dal 17 gennaio al 27 febbraio, 226 sortite per 589 ore di volo in totale. Nel complessivo, invece, dal 25 settembre 1990 al 15 marzo 1991, i Tornado svolsero 1.108 sortite per un totale di 2.129 ore di volo.

Un'ulteriore operazione a cui partecipò l'Aeronautica Italiana fu la missione Ace Guard nei cieli della Turchia. Quest'ultima, preoccupata dalle possibili ripercussioni del conflitto, aveva richiesto una forza di deterrenza per scongiurare un eventuale attacco da parte dell'Iraq, composta da alcuni velivoli italiani, da diciotto Alpha-jet forniti dalla Germania e da altrettanti Mirage del Belgio.

L'Italia dispiegò 6 F/Rf.104 G del 3° Stormo di Villafranca di Verona, operanti nel quadro della Amf Nato (Ace Mobile Force Nato, componente aerea della Forza Mobile del comando alleato in Europa) nell'aeroporto di Erhac con compiti di pattugliamento ed intercettazione lungo il confine Turco-Iracheno, in una fascia di 50 km dalla frontiera. Il coinvolgimento in eventuali ingaggi sarebbe stato deciso esclusivamente dal Comitato piani di difesa, con l'esplicito consenso dei governi.

²²⁰ Durante il rifornimento in volo, le condizioni metereologiche impedirono a 7 velivoli di proseguire imponendone il rientro alla base. L'unico velivolo che riuscì a completare il rifornimento proseguì la missione verso gli obiettivi designati, ovvero un deposito di munizioni nella regione meridionale dell'Iraq. Una volta colpiti gli obiettivi a bassa quota, durante la manovra di disimpegno, venne colpito dal fuoco della contraerea irachena precipitando a 20 km a nordovest di Kuwait City. I due piloti, il Maggiore Gianmarco Bellini ed il Capitano Maurizio Cocciolone, riuscirono ad eiettarsi ma vennero catturati subito dopo dalle truppe irachene della Guardia Repubblicana e tenuti prigionieri fino alla fine del conflitto. Il conflitto cessò il 28 febbraio e tre giorni dopo i due piloti vennero rilasciati dal Governo iracheno permettendogli il ritorno in Italia.

I velivoli italiani, tedeschi e belgi divennero operativi a partire dal 5 gennaio 1991, mentre il loro comando venne trasmesso al Comando operativo del comandante supremo in Europa (Seceur), il cui esercizio fu strettamente seguito dallo stesso Comitato piani di difesa della Nato.

A tal proposito fu sottolineato come la missione di questa forza aerea in Turchia fosse diversa dalla missione assegnata alle forze italiane nel Golfo, sia perché gestita nell'ambito delle responsabilità di comando e controllo Nato, sia per le finalità ad essa attribuite.

Il supporto logistico ad entrambe le missioni fu garantito dalla 46° Brigata Aerea con i suoi C-130H e G-222 e dal 31° Stormo con i DC9, i Gulfstream 3 ed i Falcon 50, con 244 sortite per un totale di 4156 ore di volo.

La missione si concluse l'8 marzo successivo con all'attivo 515 ore di volo e 384 sortite e per tale contributo l'Aeronautica Militare Italiana è stata insignita della Croce di Cavaliere dell'Ordine militare d'Italia²²¹

L'Operazione Golfo 2 ebbe inizio il 14 agosto 1990 quando, a seguito della risoluzione Onu 660, il Governo italiano decise l'invio di unità navali all'interno del Golfo Persico. Per tale operazione, il 19 agosto venne costituito il XX Gruppo Navale (Comgrupnav20) costituito dalle fregate Orsa e Libeccio e dalla nave supporto Stromboli, il quale raggiunse il teatro operativo il 2 settembre 1990. Il Gruppo Navale si aggiunse alle due corvette già presenti sul posto, il Minerva e lo Sfinge.

I principali compiti furono quelli connessi all'applicazione delle risoluzioni Onu e quindi al mantenimento dell'embargo e al controllo del naviglio sospetto o ostile proveniente e diretto verso l'Iraq.

Il Gruppo, una volta spostatosi all'interno del Golfo Persico, incrementò la possibilità d'intercettare il naviglio iracheno. In caso fosse stata accertata la violazione dell'embargo, le navi italiane avrebbero potuto praticare il cosiddetto "dirottamento", ovvero deviare la nave verso un'altra direzione senza però catturarla.

A partire da ottobre, con l'acuirsi della crisi, arrivarono altre unità: la fregata Zeffiro,

²²¹ Motivazione croce di cavaliere dell'Ordine militare d'Italia, D.P.R. 13 settembre 1991: Partecipava con aliquote di propri Reparti alle operazioni per la liberazione del Kuwait cooperando con le unità della Marina Militare impegnate nel Golfo Persico ed effettuando successivamente, in concorso con altre Forze multinazionali, operazioni di ricognizione aerea lungo il confine turco – iracheno e di bombardamento su obiettivi militari iracheni fortemente difesi. Nel corso di queste ultime attività venivano condotte 226 azioni notturne e diurne nei territori occupati e in Iraq, che mettevano in luce il valore, l'alta capacità professionale di piloti e navigatori, e l'infaticabile ed efficace opera del personale del settore tecnico e logistico. I significativi risultati conseguiti ed il mirabile comportamento sempre mantenuto fornivano una limpida ed esemplare immagine della Forma armata e delle sue gloriose tradizioni e meritavano l'apprezzamento del Paese ed il riconoscimento delle nazioni alleate. Cielo del Kuwait, dell'Iraq e della Turchia, 25 settembre 1990 – 10 marzo 1991.

il cacciatorpediniere Audace, la nave da supporto logistico ed ospedale San Marco, la fregata missilistica Lupo, la nave rifornimento Vesuvio ed infine la fregata missilistica Sagittario.

Con l'inizio delle ostilità, i compiti impartiti alle unità vennero ampliati, passando dalle operazioni di scorta alla possibile effettuazione di attacchi controcosta.

Una volta terminata la guerra, le unità italiane non vennero ritirate immediatamente, ma fu disposto l'invio di unità cacciamine per bonificare le acque del Golfo. La bonifica iniziò il 16 aprile, si concluse il 30 luglio ed impegnò i cacciamine Milazzo, Vieste, Lerici, Sapri e Tremiti e la fregata Maestrale con funzione di supporto.

Per l'intero periodo della missione, vennero impiegati 2400 uomini di cui 360 marinai di leva. Per l'impegno dimostrato nell'adempimento del dovere, la bandiera della Marina Militare venne insignita della croce di cavaliere dell'Ordine militare d'Italia²²².

In conclusione, dal quadro delineato si vede come l'Italia al principio degli anni '90 avviò un processo che continua tutt'oggi, volto al miglioramento del suo status a livello internazionale. Infatti "come sottolineò il Presidente del consiglio di allora, Giulio Andreotti, la volontà di evitare i costi politici legati ad una inazione nel nuovo scenario internazionale post-bipolare e l'opposto desiderio di giocare un ruolo militare attivo nella forza multinazionale, rappresentavano i fini perseguiti dall'Italia nell'arco della crisi"²²³.

Lo sforzo bellico per l'Italia non fu indifferente, tanto che le scorte nazionali vennero esaurite durante l'arco delle operazioni.

Tuttavia, nonostante i successi, gli stessi Capi di Stato Maggiore di Esercito, Marina ed Aeronautica confermarono i limiti del contingente italiano.

Risultò evidente come lo strumento militare nazionale non fosse propriamente

²²² Motivazione croce di cavaliere dell'Ordine militare d'Italia, D.P.R. 13 settembre 1991: Nel quadro di una grave crisi internazionale, una consistente aliquota delle Forze Navali veniva dislocata nelle acque del Golfo Persico per assicurare, in concorso con le altre Forze Multinazionali, l'applicazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Nell'ambito di tale missione, le unità del Ventesimo Gruppo Navale partecipavano al controllo dell'embargo, conducendo ripetutamente delicate e rischiose azioni di fermo e visita di naviglio sospetto e potenzialmente ostile. Successivamente, per oltre tre mesi, in situazione di aperto conflitto, concorrevano alla protezione diretta delle principali unità alleate, nell'immediata prossimità di costa ostile, in area esposta a minaccia aerea e navale. Riprendevano poi l'attività di embargo e nel contempo concorrevano alla bonifica delle acque del Golfo dai campi minati avversari. In tale intensa e protratta attività bellica, resa delicata e rischiosa dalle complesse situazioni operative, i comandanti e gli equipaggi dimostravano grande perizia, coraggio e determinazione, distinguendosi per l'efficacia del contributo fornito al ripristino della pace e della sicurezza nell'area ed all'affermazione del prestigio della Nazione, in linea con le più nobili tradizioni della Marina Militare. Golfo Persico, agosto 1990 – agosto 1991.

²²³ Fabrizio Coticchia, *La power projection dello strumento militare italiano: da "Desert Storm" all'"operazione Leone"*, in *Informazioni della Difesa* 2/2010, p. 43.

adeguato per fornire un contributo tale da fare la differenza all'interno di una articolata operazione militare lontano dai suoi confini. Fu impossibile partecipare al conflitto con una componente terrestre. Non mancarono critiche e risvolti amari derivanti dalla quantità e dalla qualità di equipaggiamenti disponibili (basti pensare agli ormai vetusti F-104 dislocati in Turchia) o dal personale di leva impiegato dalla Marina Militare.

Bisogna altresì prendere atto di come, rispetto alle altre potenze uscite sconfitte dalla Seconda guerra mondiale, l'Italia ebbe il coraggio di prendere la decisione politica di partecipare ad operazioni di guerra, uscendo da quel limbo e da quei preconcetti che avevano dominato la politica estera dei precedenti anni: "emerse però sin da allora la volontà di essere parte del cambiamento, di inviare le proprie forze oltre confine, pur con le forti limitazioni (ideologiche e materiali) che l'eredità della guerra fredda portava con sé ma scalfendo la riluttanza del passato ad impiegare lo strumento militare"²²⁴.

3.6 L'intervento in Somalia (1992-1994)

Nel 1960, a seguito dell'unificazione della Somalia italiana con il Somaliland, nacque la Repubblica Democratica Somala. Dopo la caduta della dittatura di Siad Barre, nel gennaio del 1991, il Paese era preda di una forma di anarchia, nella quale vennero a formarsi diverse zone d'influenza gestite dai clan, con a capo i cosiddetti "signori della guerra", che non esitarono a scatenare conflitti tra loro, utilizzando vere e proprie milizie armate, con ripercussioni sull'economia e sulla società.

La grave carestia, con l'aggiunta di numerose epidemie, stremò ed impoverì sempre di più il Paese. Questa situazione facilitò anche il radicamento di piccoli gruppi integralisti islamici, che rapidamente cominciarono a rafforzarsi e a stabilirsi nel nord del Paese, attuando numerose azioni di disturbo²²⁵.

A causa della forte situazione d'instabilità, il 24 aprile 1992 le Nazioni Unite intervennero con una prima Risoluzione, la 751²²⁶, con la quale si diede il via all'operazione Unosom I.

²²⁴ Fabrizio Cotichia, *La power projection dello strumento militare italiano: da "desert storm" all'"operazione leonte"*, in Informazioni della Difesa, 2/2010, p. 46.

²²⁵ Un fenomeno che negli anni successivi non accennò ad arrestarsi tanto che il Centro Sisd Roma 1, in un appunto del 26/1/1999 sostenne addirittura la possibilità del trasferimento di Osama Bin Laden con la sua base operativa in territorio somalo, a seguito di alcuni contatti con il figlio di Aidid, Hussen per mezzo dell'intermediazione di Omar Mugne. Tratto da: Atti parlamentari, XIV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. XXII Bis n. 1-Ter, Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin.

²²⁶ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 751 del 24 aprile 1992, paragrafo 2: "Decide di istituire sotto la sua autorità e a sostegno del segretario generale, conformemente al paragrafo 7, un'operazione delle Nazioni Unite in Somalia".

L'intervento, caratterizzato da scarsità di finanziamenti e dalla mancanza di supporto militare, non riuscì a perseguire gli obiettivi, rivelandosi inadeguato nel fornire gli aiuti umanitari necessari.

Le stesse organizzazioni non governative, che affiancarono l'operazione, ebbero difficoltà nello svolgere i propri compiti a causa della forte influenza dei quindici "signori della guerra", trafficanti che si arricchivano con ingenti guadagni grazie al traffico di armi e droga.

Tuttavia, il maggiore punto critico dell'operazione Unosom I risiedette nel fatto che, nonostante dovesse garantire la sorveglianza del cessate il fuoco, non fu dotata degli strumenti adatti, come ad esempio l'autorizzazione all'uso della forza.

Data la situazione e dato che solo una minima parte degli aiuti riuscì a raggiungere le persone bisognose, il Presidente americano, George W. H. Bush, decise di intervenire con un grosso contingente militare al quale si aggiunsero i francesi, i tedeschi e gli italiani.

A supporto di tale decisione, con la Risoluzione 794²²⁷ ed invocando per la prima volta le disposizioni del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, l'Onu conferì il mandato di ristabilire le condizioni di sicurezza alla coalizione multinazionale posta sotto il comando statunitense. La conseguenza fu la nascita della missione Restore Hope, che ebbe inizio nel dicembre del 1992, arrivando a dispiegare fino a 38.300 uomini che composero la United Task Force (Unitaf).

La finalità principale fu quella di ristabilire un ambiente sicuro mediante tutti i mezzi necessari, in modo da permettere le operazioni di assistenza umanitaria. Per raggiungere la predetta finalità, gli Stati Uniti stabilirono due obiettivi basati sulla messa in sicurezza di tutti i principali aeroporti, porti e vie di comunicazione e sulla protezione delle operazioni umanitarie condotte dall'Onu.

Tale operazione fu il primo banco di prova della nuova dottrina contenuta nel rapporto "Un'agenda per la pace" presentato da Boutros Ghali, Segretario Generale Onu²²⁸.

²²⁷ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 794, del 3 Dicembre 1992, paragrafo 7: "Approva la raccomandazione del Segretario generale nella sua lettera del 29 novembre 1992 (S / 24868) secondo cui le azioni previste dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite dovrebbero essere intraprese al fine di creare un ambiente sicuro per le operazioni di soccorso umanitario in Somalia non appena il più possibile".

²²⁸ Tale dottrina si basa su tre concetti distinti ma correlate tra di loro: diplomazia preventiva, pacificazione e mantenimento della pace. Il concetto della diplomazia preventiva consiste "nell'azione per prevenire la nascita di dispute tra le parti, per impedire che dispute esistenti degenerino in conflitti e per limitare l'estensione di questi ultimi quando essi si verificano". Per quanto riguarda invece il concetto di pacificazione, detto anche di peace making, "è l'azione per condurre le parti ostili all'accordo, essenzialmente attraverso mezzi pacifici come quelli contemplati nel Capitolo VI dello Statuto delle

A marzo del 1993, con la risoluzione Onu 814/1993²²⁹ e Bill Clinton ormai nella Casa Bianca, si passò dall'Unitaf alla Unosom II dei caschi blu. Rispetto alla Unosom I, Unosom II godette di un mandato più incisivo, anche se il contingente subì dei tagli di personale scendendo a 20mila unità. Questo perché la nuova amministrazione democratica americana decise di cambiare strategia, creando una Quick Reaction Force, imbarcata presso le navi stanziate lungo la costa e sottoposta al comando nazionale.

La missione riscontrò immediati successi anche grazie alla cooperazione con le organizzazioni non governative che comunque rifiutarono di sottoporsi ad un comando militare. Tale successo continuò fino a quando non si andarono a toccare gli interessi del principale "signore della guerra", Mohammed Farah Aidid. Infatti, non appena le prime operazioni cominciarono ad interferire con i movimenti dei suoi uomini, si verificò un immediato incremento delle imboscate, che causarono numerose vittime, soprattutto nella popolazione usata spesso come scudo umano.

La situazione si aggravò ulteriormente nel momento in cui i militari del contingente multinazionale cominciarono a rispondere al fuoco, come ad esempio fecero i pakistani ingaggiando una violenta battaglia nel giugno del 1993 o gli italiani con l'episodio del checkpoint Pasta, di cui si parlerà dettagliatamente dopo.

Aidid divenne sempre più forte e pericoloso al punto che venne posta una taglia sulla sua testa. L'escalation di violenza continuò imperterrita, tanto che furono numerose le segnalazioni di violazione del diritto internazionale.

Nel frattempo gli Stati Uniti inviarono la Task Force Rangers e la Delta Force per cercare di porre fine all'ascesa del war lord, il quale venne considerato come il responsabile dell'instabilità del Paese. Tuttavia, lo scontro frontale tra gli Stati Uniti ed Aidid portò ad una clamorosa strage di militari americani durante la battaglia del 3 e 4 ottobre 1993, in cui precipitarono due elicotteri Black Hawk, causando la morte di 18 Rangers. La conseguente paura di aver inaugurato un nuovo Vietnam portò l'amministrazione Clinton ad interrompere l'impegno americano in quel teatro e rimpatriare il contingente schierato in Somalia entro il marzo 1994. A seguito del ritiro americano, la missione Unisom II continuò fino al marzo 1995, mese in cui ne venne

Nazioni Unite". Infine il mantenimento della pace, noto anche come peace keeping, consiste nel "dispiegamento di una presenza delle Nazioni Unite sul campo, previo consenso di tutte le parti interessate, che normalmente implica personale militare e/o di polizia e spesso anche civili".

²²⁹ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 814 del 26 marzo 1993: "Chiede al segretario generale, tramite il suo rappresentante speciale di dirigere il comandante della forza di UnosomII di assumersi la responsabilità del consolidamento, dell'espansione e del mantenimento di un ambiente sicuro in tutta la Somalia, tenendo conto delle circostanze particolari in ciascuna località in conformità con le raccomandazioni contenute nella sua relazione del 3 marzo 1993 e in questo registro per organizzare una transizione rapida, regolare e graduale da Unitaf a Unosom II".

dichiarata la sua conclusione senza che la situazione fosse stata stabilizzata.

3.6.1 *l'Operazione Ibis: il battesimo del fuoco*

Con il fallimento di Unosom I e la conseguente decisione di inviare un consistente contingente armato, chiamato Unitaf (Unified Task Force, rinominata Unisom II dal marzo 1993), vi fu un ulteriore caso di impiego della forza armata da parte dell'Italia.

Il 10 dicembre 1992, a seguito della risoluzione 794 del 3 dicembre del Consiglio di Sicurezza, nonché della deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 9 dicembre, si aprì il dibattito nelle Camere del Parlamento, che portò all'adozione di ben cinque risoluzioni²³⁰. Ci si trovò, quindi, di fronte al caso in cui l'intervento parlamentare fu contestuale all'avvio di una missione non condotta dalle Organizzazioni internazionali cui l'Italia apparteneva.

Nelle comunicazioni rese dal Governo Amato I, il Ministro degli Affari Esteri, Emilio Colombo, ed il Ministro della Difesa, Salvo Andò, spiegarono le ragioni che spinsero ad un tale intervento. L'operazione risultò supportata da un profondo dovere di solidarietà internazionale nei confronti di un popolo sofferente ed in difficoltà anche se, alcune considerazioni del Ministro della Difesa ricondussero l'intervento al concetto di sicurezza allargata.

Infatti, a seguito della fine della Guerra Fredda si assistette ad una trasformazione del concetto di sicurezza, passando da quella riferita alla tutela dell'integrità nazionale a quella secondo cui, come l'ha definita il Ministro della Difesa, "un paese si sente sicuro e garantito soltanto allorché l'intero sistema entro il quale esso opera è o diviene stabile"²³¹.

La conseguenza che ne derivò fu la trasformazione dello strumento militare, che non fu più solo asservito al perseguimento di obiettivi di difesa territoriale nazionale, ma rinnovato per affrontare le nuove esigenze, che richiedevano un livello di professionalità e mobilità senza precedenti, necessari per corrispondere ai nuovi compiti, volti alla ricerca della stabilità internazionale.

La Somalia, dunque, ricadde all'interno di questa fattispecie, tanto che lo stesso Ministro della Difesa annunciò l'impiego di uomini su base volontaria o in ferma

²³⁰ Senato della Repubblica, 10 dicembre 1992, Risoluzione n. 4, Gava, Orsini Bruno, Compagna, Agnelli Arduino, Gangi Giorgio; Camera dei Deputati, 10 dicembre 1992, Risoluzione 6-00010 Rutelli ed altri, risoluzione 6-00011 D'Alema e altri, risoluzione 6-00012, Bonino e altri, risoluzione 6-00013, Bianco e altri.

²³¹ Atti Parlamentari, Camera Dei Deputati, XI Legislatura, seduta del 10 Dicembre 1992, resoconto stenografico, discorso, del Ministro della Difesa, Salvo Andò.

prolungata quasi a voler anticipare la trasformazione dello strumento militare italiano che si sarebbe attuata con le riforme degli anni successivi.

Nelle previsioni del Ministro, il contingente non doveva superare i 3.200 uomini, tenendo comunque conto che altri 1.000-1.200 unità furono contemporaneamente richieste dal rappresentante speciale del Segretario Generale dell'Onu per essere impiegate nella difesa del corridoio di Beira, in Mozambico²³².

A seguito anche della richiesta esplicita da parte del presidente americano George W. H. Bush, il 13 dicembre 1992, l'Italia inviò un contingente militare denominato Italfor-Ibis, comandato inizialmente dal generale Giampiero Rossi, che venne successivamente sostituito dal generale Bruno Loi a maggio del 1993 ed infine dal generale Carmine Fiore nel settembre del 1993, alle quali dipendenze venne distaccata anche una cellula del Sismi.

L'obiettivo principale, come specificato dal Ministro degli Affari Esteri Emilio Colombo, era quello di "ristabilire le condizioni di sicurezza necessarie per le operazioni di soccorso umanitario in Somalia" ²³³ in risposta soprattutto ad alcuni episodi che si verificarono e che ben rappresentarono lo stato di anarchia che vigeva in alcune zone come quella di nord-ovest a confine con l'Etiopia e quella centrale.

In particolare, incisero l'occupazione da parte di un gruppo armato del centro nutrizionale italiano di Mogadiscio e le minacce ricevute dalla delegazione italiana all'aeroporto di Harghesia, successivamente all'incontro con il presidente del Somaliland²³⁴.

L'organico fu composto attingendo a tutte le Armi: ovvero l'Esercito²³⁵ che avrebbe costituito la componente prevalente, la Marina²³⁶ con funzioni di trasporto e supporto

²³² Si fa riferimento alla missione Unomoz per il ritorno alla normalità del Mozambico, alla quale l'Italia partecipò dal 22 febbraio 1993 con un contingente di 1030 uomini.

²³³ Atti Parlamentari, Camera Dei Deputati, XI Legislatura, seduta del 10 Dicembre 1992, resoconto stenografico, discorso, del Ministro degli Affari Esteri, Emilio Colombo.

²³⁴ Il Somaliland è una delle quattro aree in cui si può scomporre la Somalia. Le altre sono: la Migiurtinia a nord-est, l'area di centro che va da Galgadud al fiume Giuba ed infine il sud a confine con il Kenya.

²³⁵ L'Esercito impiegò: i paracadutisti del 183° Reggimento Paracadutisti "Nembo", del 186° "Folgore" e del Battaglione Logistico, il 9° Reggimento Incursori Paracadutisti "Col Moschin", supportato da venti mezzi cingolati da trasporto truppe VCC-1 "Camillino" e da altri venti veicoli multiruolo VM-90, 10 carri armati M60-A1 del 132° Reggimento Corazzato della Brigata "Ariete", due squadroni del 19° Reggimento "Cavalleggeri Guide" ed infine l'8° Reggimento "Lancieri di Montebello" equipaggiato con 18 autoblindo Vtt Fiat 6614 e da 4 autoblindo cacciacarri B1 Centauro che sostituì successivamente il "Cavalleggeri". La componente terrestre (Italpar) ammontava a 2000 paracadutisti più 500 militari di diverse unità.

²³⁶ La Marina schierò, invece, il XXIV Gruppo Navale comandato dal Capitano di Vascello Sirio Pianigiani e costituito dalle navi da sbarco San Marco e San Giorgio, dalla fregata Grecale, dall'incrociatore Vittorio Veneto, dalla nave appoggio Vesuvio, dal battaglione San Marco ed infine da una ventina di incursori del Gruppo Operativo Incursori del Comsubin supportati da 5 elicotteri medi e leggeri. La componente navale contò circa 1200 uomini.

logistico, l'Aeronautica²³⁷ sempre con funzioni di trasporto in Somalia e nelle zone operative. C'era anche una componente dei Carabinieri²³⁸, allora ancora parte dell'Esercito, con funzioni di polizia militare. Complessivamente il contingente italiano contò 2.472 unità al primo luglio 1993.

Una volta stabilita la consistenza del contingente, allo Stato Maggiore dell'Esercito spettò disciplinare le operazioni militari, tramite la fonte dell'ordine di operazione. Il primo ordine di operazione fu il n.1 del dicembre 1992, firmato dal Sottocapo dello Stato Maggiore e diramato a tutte le unità interessate²³⁹.

In esso vennero delineati i seguenti compiti: riprendere il controllo dell'Ambasciata italiana a Mogadiscio; prendere il controllo dell'area Mogadiscio-Gialalassi-Eldere, concentrandosi in particolare sull'itinerario che collega Mogadiscio all'aeroporto di Gialalassi; assumere il controllo degli snodi e delle aree principali assegnate sotto la responsabilità del contingente italiano, proteggere i convogli umanitari lungo le rotte; svolgere assistenza sanitaria nei confronti della popolazione.

Vennero dunque individuate le aree di possibile schieramento tramite un esame ambientale e delle forze contrapposte²⁴⁰. Dalla successiva valutazione risultò che l'area di Mogadiscio avrebbe permesso di assumere un ruolo primario nella zona centro meridionale, conferendo valenza all'intervento soprattutto rispetto agli interessi e alla responsabilità che l'Italia ebbe in Somalia²⁴¹.

Si evidenziarono alcuni rischi, come la possibilità di essere coinvolti negli scontri tra bande criminali e milizie contrapposte, la percezione di ostilità da parte della popolazione nei confronti del contingente, la presenza di gruppi di fondamentalisti islamici ed infine il pericolo dell'impiego di armi controcarro e contraeree.

²³⁷ L'Aeronautica, con circa 100 uomini, partecipò con velivoli da trasporto C-130 (5), G-222 (2) ed un B-707, che fecero da sponda tra l'Italia ed il teatro operativo. Vennero inoltre schierati stabilmente in zona di operazione 2 velivoli G-222 e due elicotteri HH-3F con compiti vari, dal trasporto alla ricerca e soccorso. Infine il supporto aereo venne garantito da 3 elicotteri d'attacco A-129 "Mangusta", da sei elicotteri medi AB-205 e da quattro elicotteri da trasporto pesanti CH-47 C "Chinook".

²³⁸ I Carabinieri inizialmente impiegarono un capitano, un tenente e altre 18 unità con compiti di Polizia Militare, successivamente, con l'aggravarsi della situazione venne impiegato anche il Distaccamento Carabinieri "Tuscania" in qualità di riserva d'intervento per servizi ad alto rischio e su richiesta dello stesso Comando Unosom.

²³⁹ Stato Maggiore dell'Esercito, *Impiego del contingente dell'Esercito in Somalia*, Ordine di operazione n.1, dicembre 1992.

²⁴⁰ Emersero tre macro aeree localizzabili nell'area di Bosaso, posta nella regione della Migiuritanìa e dotata di aeroporto, porto e con basso gradiente di rischio. L'altra area individuata fu quella di Mogadiscio, dotata anch'essa di porto aeroporto e di tutta una serie di itinerari che collegavano la città alle zone strategiche dell'entroterra. Infine l'area di Chisimaio, dotata anch'essa dei medesimi collegamenti delle altre zone, era caratterizzata da un gradiente di rischio molto più elevato data la presenza delle fazioni filo Aidid.

²⁴¹ L'area di responsabilità aveva un'estensione che andava dalla città di Mogadiscio fino alla regione dell'Hiran per un totale di 44mila chilometri quadrati, diventati successivamente 70mila dopo che il Canada si ritirò dalle operazioni. La zona di Mogadiscio nord era la parte più "calda", controllata prevalentemente dagli Abgal della fazione di Ali Mahadi, il principale nemico di Aidid.

Nell'ordine di operazione erano contenute anche le fondamentali regole di ingaggio²⁴², che fissarono “il comportamento da tenere nelle diverse situazioni operative, che possono verificarsi durante lo svolgimento della missione”²⁴³.

Con il passaggio dalla Unitaf a guida americana ad Unisom II²⁴⁴, lo Stato Maggiore dell'Esercito diramò l'ordine di operazione n. 2 del giugno 1993, con il quale si attribuì la nuova denominazione di Italfor Ibis II al Contingente dell'Esercito. Venne nominato, come Coordinatore generale delle Forze nazionali e Comandante delle Forze Terrestri, Bruno Loi ed infine assegnati compiti più ampi rispetto a quelli precedenti.

Con Unisom II si registrò una maggiore attenzione nei confronti degli armamenti e dei movimenti delle varie milizie, oltre al compito di verificare la cessazione delle ostilità e a prevenire la ripresa di qualsiasi atto violento.

Il contingente italiano venne impiegato per esercitare controlli sugli armamenti pesanti in vista di un eventuale riutilizzo nel nascente esercito nazionale somalo, requisire e catalogare le armi leggere, mantenere l'embargo sulle armi, proteggere il personale e tutto ciò che apparteneva alle Nazioni Unite, usando qualsiasi mezzo compresa la forza per neutralizzare soggetti armati ed infine contribuire alla ricostruzione e all'addestramento del corpo di polizia somalo.

Si può vedere dunque come l'intervento umanitario fosse diventato più incisivo grazie all'ampliamento dei compiti, ma soprattutto grazie al permesso esplicito dell'uso della forza che divenne più concreto. A seguito della battaglia del pastificio e delle divergenze tra il comando italiano ed i vertici Onu, vennero introdotte alcune variazioni all'interno dell'organico e nelle operazioni, diramate tramite l'ordine di operazione n.3

²⁴² Con tali norme, dunque viene disciplinato l'uso della forza che dipende da due fattori, ovvero la necessità, nel caso in cui si è in presenza di un atto ostile o di intenzioni ostili, ed infine la proporzionalità, ovvero la forza deve essere commisurata esclusivamente all'esigenza di sicurezza. Lo scopo primario è quello di attuare l'autodifesa dell'unità e dunque per difendere le proprie unità o altre persone che si trovino nei settori di rispettiva responsabilità. Quindi, secondo le linee di condotta possono esistere tre situazioni che consistono in un iniziale tentativo di controllo senza l'uso della forza qualora il tempo e le condizioni permettano di avvertire la forza ostile e di garantirgli la possibilità di ritirarsi. Gli strumenti adatti a questo tipo di condotta sono le manovre, i segnali visivi ed i colpi di avvertimento che devono essere usati solo come ultima opzione. Se ciò non dovesse funzionare, le unità possono ricorrere all'impiego della forza minima dove la natura e l'intensità dell'ingaggio devono essere direttamente proporzionali alla minaccia. Infine l'ultima opzione è quella dell'attacco volto a neutralizzare o distruggere le forze ostili. Inoltre furono ammesse operazioni psicologiche con le finalità di scoraggiare e ridurre movimenti ostili oppure l'inganno militare per evitare che vengano individuate e localizzate le unità. Scendendo ora nel nocciolo delle regole d'ingaggio si ha che tutti i sistemi d'arma in dotazione o presidiati dal personale somalo dovevano essere sequestrati e demilitarizzati. Qualora ci fosse stato personale somalo in possesso di armi andava considerato come una minaccia e dunque disarmato. Venne autorizzato l'uso della forza nella misura minima necessaria a sventare attacchi ed a spegnere eventuali minacce ed eventualmente se necessario per recuperare i superstiti nelle missioni di soccorso.

²⁴³ Comando Brigata paracadutisti “Folgore”, Stato Maggiore, Operazione Ibis, Preavviso, p.13.

²⁴⁴ Stato Maggiore dell'esercito, *Impiego del contingente dell'Esercito in Somalia*, Ordine di operazione n.2, giugno 1993, p. 7: “Il passaggio di responsabilità tra l'organizzazione multinazionale e l'Onu è stato fissato per le ore 1400 del giorno 4 maggio 1993”.

del settembre 1993, con il quale si annunciò il rischieramento dei reparti al di fuori di Mogadiscio e più precisamente a Balad, l'avvicendamento del comando, che passò nelle mani di Carmine Fiore in sostituzione di Loi, ed infine la ridefinizione dei compiti.

Da questo momento in poi tra i compiti attribuiti la componente umanitaria si fece preponderante. Infatti, oltre a quelli già descritti in precedenza, si aggiunsero lo svolgimento di attività a supporto della popolazione, la protezione della popolazione dalla criminalità locale, la scorta alle autocolonne di aiuti ed eventualmente la loro distribuzione, l'assistenza sanitaria, la protezione dell'ambasciata italiana ed infine l'assistenza con "azioni di forza di emergenza" in favore di altri Contingenti²⁴⁵.

La nuova zona di competenza, che andava dalla parte nord est di Mogadiscio fino al confine con l'Etiopia a nord, era occupata dai clan Abgal, Hawadle e Abr Ghedir, da diversi gruppi a supporto di Aidid, da bande armate senza controllo e da gruppi fondamentalisti islamici.

Questa situazione comportò rischi non indifferenti per il contingente italiano, dato che fu particolarmente impegnato nella protezione dei convogli umanitari. Quelli più gravosi consistettero in possibili attentati tramite ordigni improvvisati o nel coinvolgimento in scontri tra clan o di tipo interetnico.

Nel febbraio 1994, con il peggioramento della situazione, lo Stato Maggiore dell'Esercito emanò l'ultimo ordine di operazione, quello della ritirata, che sarebbe entrato in vigore a partire dal 1° marzo. Essenzialmente si notò il rafforzamento delle milizie locali, un crescente sentimento anti-occidentale ed anti-cristiano spinto soprattutto dai fondamentalisti islamici e dalle milizie irregolari, l'insofferenza nei confronti dei controlli e dei posti di blocco, risentimenti vari nei confronti del contingente italiano da parte della popolazione, minor capacità operative a causa del ritiro di alcuni contingenti, con conseguente minor possibilità di controllo del territorio e di garanzia nei confronti dei convogli ed infine aumento dell'armamento pesante da parte delle milizie, che avrebbe potuto mettere in grave pericolo la sicurezza dell'aeroporto di Mogadiscio.

Fu pertanto ordinato il rimpatrio del Contingente Ibis 2, mediante il rischieramento presso i punti di imbarco con successivo trasferimento in Patria tramite mezzi aerei e navali.

Passando alla parte prettamente operativa, i primi ad entrare in azione, il 16 dicembre, furono una ventina di incursori del "Col Moschin" che vennero impiegati per

²⁴⁵ Stato Maggiore dell'Esercito, *Impiego del contingente dell'Esercito in Somalia*, Ordine di operazione n.3, settembre 1993, p. 11.

ristabilire e riprendere il controllo dell'area dove era situata l'ambasciata italiana, seriamente minacciata dalle milizie somale.

Subito dopo la ripresa dell'ambasciata e con l'arrivo di ulteriori unità, le prime operazioni riguardarono l'organizzazione del controllo del territorio. Si decise di suddividere l'area di responsabilità in tre settori denominati rispettivamente Alfa, Bravo e Charlie²⁴⁶. All'interno di questi settori erano stati costituiti alcuni piccoli presidi fissi, checkpoint e strong-point, che servirono ad effettuare un controllo più capillare del territorio. Solo nella capitale somala vennero posti sei checkpoint (Pasta, Demonio, Ferro, Nazionale, Banca, Obelisco) la maggior parte dei quali distribuiti lungo la strada Imperiale che collega Mogadiscio ad Addis Abeba.

Ai presidi fissi vennero aggiunti i pattugliamenti che, in base alle caratteristiche e alla distanza e alla loro durata, poterono essere classificati in diversi modi. Tra le attività di controllo del territorio rientrarono anche l'attività anti banditismo, le operazioni di sequestro delle armi e le attività di controllo dei siti di stoccaggio delle stesse.

A partire dal 13 gennaio 1993 ci fu l'intensificazione della ricerca e del sequestro delle armi, i cui risultati furono soddisfacenti, non tanto per la quantità quanto per l'efficacia del metodo adottato dagli italiani, volto a non fare distinzioni tra le fazioni interessate. Non mancarono casi in cui l'uso della forza si rese necessario per neutralizzare i soggetti che tentarono di sottrarsi al controllo.

Contemporaneamente, vennero svolte operazioni umanitarie come quelle di ricostruzione del tessuto sociale che, assieme a quelle di tipo prettamente militare, crearono un intarsio caratterizzante il contributo italiano nelle operazioni di peace-building.

La prima cosa che venne fatta, in rispetto anche degli obiettivi stabiliti da Unitaf prima e Unosom 2 dopo, fu l'opera di pacificazione delle fazioni con lo scopo di raggiungere il cessate il fuoco. Tutto ciò rispondeva ad un insieme di iniziative politiche, diplomatiche, economico-finanziarie e sanitarie definito dal ministro plenipotenziario Enrico Augelli come "sistema Italia".

Furono, infatti, proprio le iniziative diplomatiche le prime ad essere intraprese con i vari capifazione per ridurre gli attriti tra le varie milizie. Il risultato più importante fu l'indizione di una conferenza nel marzo del 1993 ad Addis Abeba cui parteciparono tutti i rappresentanti della popolazione, tra i quali gli stessi Aidid e Ali Mahadi.

Imparzialità ed equidistanza furono i due requisiti su cui basare gli interventi del

²⁴⁶ In ogni settore, vicino ai centri abitati, vennero costruiti dei campi trincerati, dove i militari potevano vivere in sicurezza. I centri di comando dei settori vennero stabiliti a Bulo Burti per quanto riguarda il settore Charlie, a Balad per il settore Bravo ed infine a Mogadiscio per il settore Alfa.

contingente e su cui costruire canali di dialogo con lo scopo anche di coinvolgere la popolazione delle zone più remote. Lo stesso generale Bruno Loi specificò come la strategia italiana fosse quella di cercare “il massimo coinvolgimento possibile del popolo somalo”²⁴⁷ rendendolo direttamente partecipe della ricostruzione del tessuto sociale.

Infatti, la differenza maggiore tra l’approccio italiano e quello spinto dalla coalizione fu che mentre il primo cercò di dedicarsi ai problemi di vita quotidiani della società, il secondo, invece, sviluppò piani di lungo periodo molto articolati che richiesero sforzi enormi.

Per la ricostruzione del tessuto sociale si provvide a ripristinare i servizi essenziali con l’impiego anche di manodopera locale. In questo modo vennero ricostruite scuole, fornendo anche i libri di testo e ricostituendo i corpi docenti; risistemate e ripulite le strade dai rifiuti; organizzati i mercati dando la possibilità di trasferirli in zone attrezzate e quindi più adeguate ed infine provveduto all’approvvigionamento idrico, grazie alla manutenzione della rete e soprattutto alla confisca dei pozzi gestiti dalle bande criminali. Si arrivò addirittura a costituire un servizio postale tra la Somalia e l’Italia.

Un ulteriore compito, di non minore importanza, fu quello della ricostituzione della polizia somala. Vennero individuati tutti gli ex poliziotti che secondo gli anziani erano idonei a tale compito e che erano in grado di riscuotere un minimo di credibilità nella popolazione e provveduto al loro riequipaggiamento, compreso il riallestimento delle caserme. La loro funzione fu quella di affiancare i soldati italiani in modo da garantire una sorta di legittimazione nei confronti della popolazione, anche se i risultati furono modesti per via della loro faziosità che, come si vide nella battaglia del checkpoint Pasta, creò qualche disagio di non poco conto.

Le operazioni più importanti furono quelle dedicate al soccorso umanitario nelle quali la Folgore affiancò le diverse Ong stanziato sul territorio. I rapporti con queste ultime non furono del tutto idilliaci, dato che nei mesi precedenti e dunque prima dell’intervento della coalizione internazionale, ebbero modo di costruirsi dei propri legami con la società, ma soprattutto capitò spesso che assunsero scorte armate provenienti dalle varie milizie per proteggere i convogli.

In questo tipo di operazioni, il contingente italiano effettuò 1300 missioni di scorta e trasportò 28.500 tonnellate di aiuti in 300 circuiti²⁴⁸ L’arrivo dei militari sconvolse gli equilibri che vi erano tra le Ong e le diverse fazioni creando problemi di coordinamento

²⁴⁷ Bruno Loi, *Peace-keeping, pace o guerra? Una risposta italiana: l’operazione Ibis in Somalia*, Firenze, Vallecchi S.p.a., 2004, p.75.

²⁴⁸ Bruno Loi, *Ibidem*, p.50.

ed in alcuni casi resistenze nei confronti dell'Onu.

Oltre alla scorta si provvide anche alla distribuzione diretta degli aiuti che dovevano essere prelevati dal porto e ripartiti nei vari centri di distribuzione. Fu un compito delicato e di difficile attuazione, che prevedeva anche il controllo ed il mantenimento dell'ordine nella popolazione, oltre al bisogno di un certo grado di imparzialità. Con grande facilità scoppiavano tumulti e scontri che mettevano a dura prova i soldati italiani.

Venne effettuato un servizio di protezione nei confronti dei magazzini dove erano stipati gli aiuti, visto che spesso erano soggetti a tentativi di infiltrazione da parte delle bande criminali.

Dal punto di vista sanitario, invece, venne ripreso ed attuato lo schema usato in Libano nel 1982. Infatti, venne inizialmente deciso di offrire assistenza sanitaria tramite l'ospedale da campo e l'unità chirurgica, successivamente con piccoli ambulatori sparsi per il territorio. Vennero quindi recuperate alcune strutture sanitarie come il piccolo ospedale di Gialalassi. Di rilevante importanza risultò il contributo offerto dalla Croce rossa italiana con 14 crocerossine arrivate in Somalia per trattare soprattutto donne e bambini. L'uccisione di sorella Maria Cristina Luinetti, il 9 novembre 1993 per mano di un somalo entrato in un ambulatorio, rappresentò il massimo prezzo di questo contributo²⁴⁹. Il dispositivo sanitario venne integrato anche dal servizio veterinario che fu molto apprezzato dai pastori somali, grazie alla profilassi e agli interventi di disinfestazione che ottennero risultati estremamente soddisfacenti. I medicinali somministrati infatti risultarono essere super efficaci per via del fatto che sia le persone che i capi non erano venuti mai a contatto con i farmaci dato che stregoneria e metodi arcaici erano ancora molto diffusi nella popolazione.

Tutto ciò risultò relativamente semplice quando le zone in cui venivano effettuati i trattamenti erano vicino alle città principali. Più difficile fu quando si trattò di piccoli centri abitati o accampamenti situati a diverse decine, se non centinaia, di chilometri di

²⁴⁹ Cavaliere dell'ordine militare d'Italia, conferita il 2 novembre 2000: «Sottotenente delle Infermiere Volontarie della Croce Rossa Italiana, impiegata in Somalia nell'ambito dell'operazione Ibis 2, nonostante oggettive difficoltà ambientali caratterizzate da condizioni di pericolo, offriva con generosità e abnegazione la propria opera dimostrando grande perizia, elevata capacità organizzativa ed alta dedizione per portare sollievo morale e fisico ai militari italiani e alla martoriata popolazione somala. Durante il diuturno impegno altamente umanitario, per evitare che un cittadino somalo, penetrato armato nel poliambulatorio, potesse colpire vittime innocenti, conscia del pericolo cui andava incontro e cercando di distrarne l'attenzione, volontariamente si offriva quale ostaggio, ma veniva freddamente uccisa dalla furia omicida del somalo. Altissimo esempio di dedizione e professionalità per un ideale di pace e di solidarietà umana. La sua opera e il suo sacrificio hanno riscosso il più profondo apprezzamento da parte dei contingenti alleati e della popolazione somale e hanno contribuito in maniera determinante a elevare il prestigio delle Forze Armate italiane e della Croce Rossa.» Mogadiscio, 20 novembre 1993 – 9 dicembre 1993.

distanza dalle basi. Per questi scopi vennero creati i Circuiti operativi umanitari che servirono ad individuare le zone di difficile raggiungimento. Su questi circuiti si mossero alcune pattuglie “allargate” costituite da diverse componenti ognuna delle quali ebbe un ruolo ben preciso che andò dall’assistenza sanitaria offerta da medici e crocerossine, all’assistenza tecnica dei meccanici e dei genieri fino ad arrivare all’assistenza dei generi alimentari.

L’attività umanitaria, volta alla ricostruzione della società e dell’economia, impegnò una buona porzione dell’impegno dei soldati che oltretutto dovettero occuparsi anche delle necessità proprie del contingente.

In tal modo si cercò di costruire un rapporto diretto con la popolazione, per interpretare meglio le loro esigenze e diventarne i portavoci presso la coalizione internazionale. Spiccarono ad esempio l’uso degli strumenti di soft power per far capire le intenzioni e guadagnare la fiducia dei somali. Un ruolo fondamentale lo svolsero la distribuzione di volantini e fogli come “La voce di Mogadiscio” oppure le trasmissioni dell’emittente “Radio Ibis” che mandò in onda programmi musicali. A Mogadiscio, “si scelse una strada solo in parte differente, rispetto a quella adottata nel 1982 in Libano²⁵⁰, mostrando i muscoli a scopo di deterrenza, ma abbinando all’ostentazione della forza la distribuzione di aiuti umanitari”²⁵¹.

Con l’intensificazione della guerra al traffico di armi e con il sequestro dei primi depositi, la situazione cominciò a surriscaldarsi causando i primi gravi incidenti.

Il momento iniziale dell’escalation, che portò al fallimento di Unosom II, avvenne il 5 giugno 1993 (in coincidenza con la battaglia della Stazione radio) quando i peacekeepers pakistani, caduti in un’imboscata tesa dalle milizie somale, tentando di conquistare la sede radio, dalla quale partivano proclami contro le forze Onu, aprirono il fuoco colpendo numerosi civili, che erano stati posti come scudo da parte dei miliziani.

Intervennero una task force di paracadutisti francesi e militari italiani del 9° Reggimento d’assalto paracadutisti “Col Moschin” e del Reggimento carabinieri paracadutisti “Tuscania”, comandati dal tenente colonnello Marco Bertolini. L’intervento fu risolutivo e permise di evitare ulteriori perdite. Vennero infatti portati in salvo, da parte degli italiani, 30 soldati pakistani feriti e liberati dall’accerchiamento 80 pakistani e 10 soldati americani. Il bilancio fu drammatico con 26 caschi blu pakistani rimasti uccisi sul campo, 23 soldati Somali caduti e numerosi civili colpiti.

Tale incidente dimostrò come il principio della graduazione dell’uso della forza

²⁵⁰ Si fa riferimento alla Missione Libano I.

²⁵¹ Germano Dottori, *Questioni di pace o di guerra*, Roma, Aracne editrice S.r.l., I edizione, luglio 2006, p. 254.

s'imponesse come principio fondamentale all'interno di un intervento umanitario, per mantenere il consenso politico internazionale il più alto possibile.

L'utilizzo immediato della forza di cui si dispone si può infatti anche rivelare controproducente, oltre ad essere contraddittorio nei confronti degli scopi che sono alla base degli interventi umanitari, circostanza che spiega l'esigenza di stabilire delle ferree regole d'ingaggio e quindi delle severe forme di autolimitazione della forza, in modo tale da non compromettere la legittimità morale su cui viene fondato l'intervento.

Un secondo evento drammatico, invece, riguardò direttamente gli italiani ed avvenne il 2 luglio 1993 con la famosa battaglia del Checkpoint Pasta. L'inizio avvenne nel momento in cui i servizi segreti italiani notarono forti movimenti nel quartiere di Haliwaa, il che fece presupporre la presenza di un grande deposito di armi delle milizie di Aidid.

Venne quindi deciso di dare inizio alla missione Canguro 11, che prevedeva il rastrellamento della zona caposaldo del clan degli Haberghehir vicini allo stesso Aidid, con la conseguente perquisizione di eventuali depositi ed il sequestro dell'armamentario.

All'operazione parteciparono circa 500 militari italiani, provenienti dalla Brigata paracadutisti "Folgore", assistiti da carri armati della Brigata Ariete e dal Reggimento "Lancieri di Montebello". Le truppe di terra sarebbero state appoggiate anche da due elicotteri d'attacco Mangusta A-129 e da alcuni Ab-205 con funzioni di osservazione. Per stabilire e facilitare il contatto con la popolazione locale, ai soldati italiani furono inoltre affiancati un centinaio di poliziotti somali che di lì a poco si sarebbero defilati, abbandonando inspiegabilmente il teatro di operazioni²⁵².

I frutti dell'operazione furono scarni, dato il solo ritrovamento di alcune armi leggere e non del grande deposito annunciato dai servizi segreti. Durante il ripiegamento dei militari si cominciarono a creare piccoli tumulti, con donne e bambini accompagnati da uomini che lanciavano sassi ed innalzarono barricate.

Il motivo di questa reazione è rimasto inspiegato per diverso tempo, fino a quando il generale Loi, pochi mesi dopo, incontrò un'intellettuale somalo, Starlin Arush, parente di Aidid, la quale fece capire che gli italiani avevano bloccato il quartiere in cui Aidid aveva dormito la notte precedente e probabilmente al momento del rastrellamento si trovava lì vicino²⁵³. Il war lord, intimorito dall'avvicinarsi dei soldati italiani e temendo

²⁵² Diversi giorni dopo gli scontri, alcune miliziani catturati e fedeli ad Aidid affermarono che gran parte dei poliziotti che parteciparono all'operazione erano uomini di Ali Mahadi, fazione rivale.

²⁵³ Vincenzo Nigro, *Somalia, la battaglia al check-point Pasta. Il racconto del generale Loi vent'anni dopo*, La Repubblica, 5 luglio 2013.

di poter essere catturato, ordinò ai suoi miliziani di avviare delle azioni diversive in modo da bloccarne l'avanzata²⁵⁴. Solo che queste azioni si trasformarono in combattimenti a tutti gli effetti, causando la prima vittima italiana²⁵⁵. Ebbe così inizio la battaglia del checkpoint Pasta, che prese il nome da un vecchio pastificio "Barilla" posto nei paraggi.

A questo punto venne richiesto l'intervento dei mezzi pesanti, i quali non poterono aprire il fuoco per via delle regole d'ingaggio e degli ordini provenienti da Roma. Solo con il peggiorare della situazione, cioè con la seconda vittima italiana²⁵⁶, un carro armato M60, intervenuto per fornire fuoco di supporto e colpito a sua volta da un Rpg, contravvenendo alle regole d'ingaggio, aprì il fuoco contro i cecchini e contro i "cacciatori di carri". Ciò permise a gran parte dei soldati di poter ripiegare verso posizioni più sicure.

Venne deciso a questo punto di far entrare in azione gli incursori del "Col Moschin", addestrati per questo tipo di combattimento strada per strada²⁵⁷. Il loro intervento fu infatti risolutivo, permettendo l'eliminazione di quasi tutti i miliziani operanti nella zona e facendo tacere alcuni mortai appena giunti sul luogo.

Intanto continuò l'evacuazione dei feriti, utilizzando le stesse autoblindo, nonostante si stessero accendendo nuovi focolai di resistenza anche nella zona meridionale di Mogadiscio. È a questo punto che cadde un terzo militare italiano²⁵⁸.

Alle 11.45 iniziò lo sganciamento e la ritirata delle truppe dalla zona di combattimento. Il battesimo del fuoco costò all'Italia 3 militari caduti e 22 feriti²⁵⁹.

Si ritenne, a questo punto, necessario riprendere il controllo della zona del checkpoint Pasta. Sul punto vi furono diversità di vedute sulle modalità di riconquista che videro gli americani propendere per un'azione di forza, mentre Loi, appoggiato dal

²⁵⁴ Sulla causa scatenante di tali disordini sono state avanzate svariate ipotesi. Inizialmente s'ipotizzò che il rastrellamento si stava avvicinando troppo ad un deposito molto più grande di quello effettivamente trovato, oppure ad alcuni luogotenenti di Aidid che non dovevano essere assolutamente catturati. Venne ulteriormente ipotizzato che l'operazione di rastrellamento fosse stata vista dalla popolazione locale come un affronto diretto alla comunità o che i poliziotti che affiancavano le truppe italiane fossero appartenenti alla fazione di Al Mahadi, rivale di Aidid.

²⁵⁵ Il Sergente Maggiore paracadutista del "Col Moschin" Stefano Paolicchi.

²⁵⁶ Il Caporale paracadutista, della 15ª Compagnia "Diavoli Neri" del 186° Reggimento Paracadutisti "Folgore", Pasquale Baccaro.

²⁵⁷ È curioso il fatto di come alcuni miliziani siano riusciti ad impossessarsi di un loro VM-90 parcheggiato lì vicino e abbiano cominciato a brandeggiare la Calibro 50 in dotazione su questo veicolo contro i soldati italiani e contro i velivoli che giravano sulle loro teste. Venne a questo punto richiesto l'intervento di un elicottero d'assalto A-129 Mangusta che, pilotato dal Capitano Gianni Adami con grande abilità e non poche difficoltà, riuscì a colpire il mezzo con un missile TOW una volta ricevuta l'autorizzazione.

²⁵⁸ Il sottotenente di completamento Andrea Millevoi dei "Lancieri di Montebello".

²⁵⁹ Secondo Virgilio Ilari, è stato stimato che, nello scontro a fuoco, siano caduti 63 guerriglieri e civili somali ed altri 300 vennero feriti. Secondo Gianandrea Gaiani, invece, le vittime furono molte di più ammontando a circa 500 somali uccisi tra guerriglieri di Aidid e civili usati come scudi umani.

Governo italiano, puntava più su un'azione che potesse limitare al minimo le perdite ed i danni collaterali. Per raggiungere tale obiettivo si fece uso della cellula d'intelligence che era riuscita a tessere una rete d'informatori. Il 9 luglio, dopo diversi tentativi di mediazione, un contingente di 300 uomini sostenuti da mezzi pesanti ed elicotteri armati, riuscirono a riprendere il controllo della zona senza alcun spargimento di sangue.

Neanche dopo la conquista del checkpoint Pasta, i dissidi interni all'Onu, circa l'interpretazione della missione da parte dell'Italia, accennarono a spegnersi. Gli italiani, accusati di "viltà" e di aver trattato con il nemico da parte dell'ammiraglio americano Jonathan Howe, vennero lentamente emarginati dalle operazioni e dall'attività di intelligence di Unosom II²⁶⁰. Nonostante la pronta risposta del Governo italiano che supportò pienamente la linea operativa adottata dal Generale, il peggioramento della situazione portò alla decisione di rimpatriare il contingente italiano.

Il 21 marzo 1994, dopo aver ceduto la responsabilità degli ultimi checkpoint, le unità italiane "assolsero il compito loro assegnato nel pieno rispetto dello spirito del mandato delle Nazioni Unite. Durante la missione persero la vita undici militari italiani, una infermiera volontaria delle Croce Rossa e due giornalisti della Rai"²⁶¹.

3.7 Le operazioni nei Balcani Occidentali

3.7.1 La Bosnia – Erzegovina e l'operazione Deliberate Force (1995)

A seguito della crisi del partito unico, preannunciata già negli anni '80 dalla morte di Tito, la Jugoslavia cadde in una situazione d'instabilità che portò le varie nazionalità allo scontro armato e quindi al dissolvimento dello Stato federale.

Il 25 giugno 1991 la Slovenia e la Croazia dichiararono la propria indipendenza, seguite subito dopo dalla Macedonia. Mentre per quanto riguarda la Slovenia e la Macedonia, il fatto compiuto venne accettato abbastanza rapidamente dallo Stato federale, per quanto riguardò la Croazia le cose si complicarono così tanto da sfociare in una vera e propria guerra. In breve tempo il conflitto coinvolse anche i territori vicini, come ad esempio la Bosnia-Erzegovina che, nel marzo 1992, aveva dichiarato a sua

²⁶⁰ Venne inoltre richiesto l'allontanamento del generale Loi ed il ridispiegamento del contingente italiano fuori da Mogadiscio.

²⁶¹ Sito esercito.difesa.it alla voce missioni internazionali, Somalia Unosom "Ibis".

volta la propria indipendenza.

La Bosnia-Erzegovina si caratterizzava per la forte presenza musulmana e per la coesistenza di due minoranze, quella serba e quella croata. In particolare, la situazione peggiorò a seguito della reazione dei serbi, i quali, impauriti di essere dominati dai musulmani e appoggiati dallo stesso Milosevic, basarono le loro azioni soprattutto sulla cosiddetta pulizia etnica²⁶².

Infatti nell'aprile 1992 aumentarono le violenze, aprendo così una fase di escalation, soprattutto a Sarajevo, che portò successivamente le autorità bosniache a dichiarare lo stato di guerra il 21 giugno.

Questa situazione attirò l'attenzione dell'Unione Europea e soprattutto dell'Onu, la quale, attraverso le risoluzioni 770 e 771, autorizzò l'adozione di ogni misura per rifornire le città poste sotto assedio e condannò la pulizia etnica²⁶³.

Contestualmente il Consiglio di Sicurezza dell'Onu adottò altre quattro importanti risoluzioni²⁶⁴, con le quali, rispettivamente, furono vietati i voli militari nei cieli della Bosnia, stabilendo dunque una no fly zone e dando di conseguenza il via all'operazione "Deny Flight". Venne creata la safe zone di Srebrenica, con la quale si stabiliva la cessazione delle azioni militari al suo interno, venne esteso il concetto di safe zone anche alle città di Sarajevo, Goradze, Bihac, Tuzla e Zepa, ed infine venne autorizzato l'uso della forza per difendere le sei zone protette precedentemente citate²⁶⁵.

²⁶² Comunicazione del Ministro della Difesa Scognamiglio Pasini alle Commissioni riunite Affari Esteri, Emigrazione e Difesa del Senato e Affari Esteri e Difesa della Camera sullo stato delle operazioni militari e diplomatiche nei Balcani, 31 marzo - Resoconto sommario: "La tecnica di questa pulizia etnica è ben nota: le forze serbe circondano con artiglieria e carri armati i villaggi e le città, le forze speciali rastrellano le case e separano gli uomini dal resto della popolazione. Donne, anziani e bambini vengono inquadriati e accompagnati in maniera organizzata oltre le frontiere, mentre degli uomini non si ha più notizia. Azioni di questo tipo, nella dimensione in cui stanno avvenendo, non possono essere il frutto del caso ma sono il prodotto di un piano predisposto ed attuato con freddezza e determinazione al fine di cambiare la configurazione etnica di un'intera regione. Similmente, le forze speciali stanno uccidendo il vertice politico e l'intelligenza kosovaro-albanese".

²⁶³ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n. 770 del 13 agosto 1992: "Il Consiglio di sicurezza ... Determinato a stabilire al più presto le condizioni necessarie per la fornitura di assistenza umanitaria laddove necessario in Bosnia-Erzegovina, in conformità con la risoluzione 764 (1992), deliberando ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite";

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n.771 del 13 agosto 1992: "Il Consiglio di sicurezza ... Condanna fermamente qualsiasi violazione del diritto internazionale umanitario, compresi quelli coinvolti nella pratica della "pulizia etnica";

²⁶⁴ La 816 del 31 marzo 1993, la 819 del 16 aprile, la 824 del 6 maggio e la 836 del 4 giugno

²⁶⁵ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n. 816 del 31 marzo 1993: "Il Consiglio di sicurezza ... decide di estendere il divieto istituito dalla risoluzione 781 (1992) per coprire i voli di tutti gli aeromobili ad ala fissa e ad ala rotante nello spazio aereo della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina, questo divieto non si applica ai voli autorizzati da Unprofor conformemente al paragrafo 2 di seguito";

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n. 819 del 16 aprile 1993: "Ricordando le disposizioni della risoluzione 815 (1993) sul mandato di Unprofor e in quel contesto che agisce ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, 1. chiede che tutte le parti e le altre parti interessate trattino Srebrenica e i suoi dintorni come un'area sicura che dovrebbe essere libera da qualsiasi attacco armato o qualsiasi altro atto ostile";

L'evento più drammatico si ebbe tra l'11 ed il 22 luglio del 1995 con il massacro di Srebrenica in cui vennero uccisi circa 8mila musulmani. Il successivo 29 agosto, i serbi bombardarono Sarajevo causando più di 30 morti. A seguito di questo evento ed in attuazione delle risoluzioni precedenti, il 30 agosto, con l'assenso del Segretario Generale dell'Onu, la Nato avviò l'operazione Deliberate Force, mirante a dissuadere i serbo-bosniaci dalla prosecuzione delle ostilità.

I risultati di due mesi di bombardamenti, contro le installazioni militari ed i centri di comando serbi, furono positivi tanto da contribuire significativamente alla cessazione dell'assedio di Sarajevo e alla ricerca di una soluzione. Tale soluzione si ebbe poco dopo con il General Framework Agreement for Peace del 21 novembre 1995 a Dayton.

Con la stipula dell' Accordo di Dayton, del successivo 14 dicembre 1995, si diede una svolta all'attività diplomatica, riconoscendo che la Bosnia-Erzegovina fosse costituita da due entità, una la Federazione Croata Musulmana e l'altra la Repubblica Serba, dotate entrambe di proprie costituzioni e di un esercito, anche se subordinate ad un'unica presidenza collegiale. Inoltre, la linea di cessate il fuoco fu modificata ed introdotta la linea Iebl (Inter Entity, Boundary Line).

All'accordo di Dayton, seguì, il giorno dopo la Risoluzione Onu 1031, che mutò la missione di peace keeping Unprofor in missione di peace enforcement, Ifor, la cui sostanziale differenza risiedeva nelle regole d'ingaggio e nel fatto che la seconda era gestita dalla Nato. Dove prima l'esercizio della forza era previsto solo per autodifesa, nella Ifor era prevista anche per il conseguimento degli obiettivi fissati dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Ad Ifor, che iniziò il 20 dicembre, parteciparono 36 nazioni, quindi anche Paesi non Nato, tra cui la Russia. Tale operazione dal 1995, anno di nascita, al 2004 ebbe tre fasi²⁶⁶. Nel 1996 la Joint Endeavour diventò Joint Guard con la Stabilization Force (Sfor) per poi passare alla Joint Forge che a sua volta passò, nel 2004, sotto il comando Ue con l'Operazione Althea.

L'Italia fu coinvolta tra il 1993 ed il 1998, sia direttamente che indirettamente, in

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n. 824 del 6 maggio 1993, paragrafo 3: "Dichiara che la capitale della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina, Sarajevo e altre aree così minacciate, in particolare le città di Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac e Srebrenica, e i loro dintorni dovrebbero essere trattati come aree sicure da tutti le parti interessate e dovrebbero essere libere da attacchi armati e da qualsiasi altro atto ostile";

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n. 836 del 4 giugno 1993: "Il Consiglio di sicurezza ... 9. Autorizza la Unprofor, oltre al mandato definito nelle risoluzioni 770 (1992) del 13 agosto 1992 e 776 (1992), nell'esecuzione del mandato definito al precedente paragrafo 5, ad agire per legittima difesa, assumendo le misure necessarie, compreso l'uso della forza, in risposta ai bombardamenti contro le aree sicure da parte di una delle parti o all'incursione armata in esse o in caso di ostruzione deliberata in o intorno a tali aree alla libertà di movimento di Unprofor o di convogli umanitari protetti";

²⁶⁶ Rivista Militare, *Speciale Bosnia- Erzegovina 1995-2015*, p.5.

tutte le operazioni svolte nel teatro balcanico. Infatti, oltre ad aver messo a disposizione le proprie basi, furono impiegati diversi velivoli dell'Aeronautica Militare ed alcune unità della Marina Militare Italiana.

Partendo in ordine cronologico, la prima operazione a cui l'Italia partecipò fu la Deny Flight con l'obiettivo di attuare la no fly zone secondo la risoluzione 816/1993 del Consiglio di Sicurezza. Fu la prima missione Nato a prevedere operazioni di combattimento a tutti gli effetti, con il risultato dell'abbattimento di 4 velivoli serbo-bosniaci.

In tale occasione, tra il 12 aprile 1993 ed il 20 dicembre 1995, il nostro Paese partecipò con velivoli Amx e Tornado, oltre a mettere a disposizione il supporto logistico necessario, permettendo in tal modo lo schieramento delle forze Nato all'interno di una dozzina basi presenti sul territorio nazionale.

In tale operazione, i velivoli italiani effettuarono 543 sortite per un totale di 1.288 ore di volo. Contemporaneamente, l'Italia partecipò all'operazione Nato-Ueo Sharp Guard, svoltasi tra il giugno 1993 e l'ottobre 1996 e volta ad attuare l'embargo navale in modo da bloccare l'approvvigionamento di armi e munizioni. All'operazione, che durò dall'aprile 1993 al dicembre 1995, parteciparono otto Panavia Tornado in sostegno alle unità navali della Marina Militare, accumulando 267 ore di volo in un totale di 230 sortite.

Tra agosto e settembre 1995, l'Italia prese inoltre parte all'operazione Deliberate Force impiegando sei Amx e otto Tornado. L'obiettivo di questa operazione fu quello di difendere le zone protette stabilite dall'Onu tramite l'uso di qualsiasi mezzo, inclusa la forza. Venne permesso di colpire qualunque obiettivo militare sito entro i 40 km dalla zona protetta. I velivoli italiani, dall'agosto 1995 al settembre 1995, effettuarono 26 sortite per un totale di 41 ore di volo.

Successivamente l'impegno italiano si fece più consistente, a partire dall'operazione Decisive Endeavour. Oltre a sostenere la prima missione di peacekeeping della Nato, partecipò con otto Tornado e sei Amx che effettuarono 1.250 sortite aeree per un totale di 3.150 ore di volo.

Infine un ruolo fondamentale venne svolto nella operazione Deliberate Guard, dal 21 dicembre 1996 al 11 giugno 1998, nella quale vennero portate a termine 2.974 missioni accumulando ben 7.227 ore di volo.

Si vede dunque dai dati come l'impegno italiano sia aumentato considerevolmente, passando dal semplice mettere a disposizione dodici basi militari fino a registrare la partecipazione dei velivoli alle operazioni militari.

Per quanto riguardò invece l' Implementation Force all'interno dell'Operazione Joint Endeavour, il 15 dicembre 1995, l'Italia dispose la sua partecipazione tramite un contingente di 2600 uomini²⁶⁷ che diventò operativo a gennaio 1996 in una zona particolarmente calda, in coincidenza tra la linea del cessate il fuoco e la Iebl prevista dall'Accordo.

“L'attività militare fu inizialmente rivolta agli aspetti militari del trattato ed alla distribuzione di aiuti umanitari. In particolare il Contingente doveva: presidiare punti sensibili; pattugliare il territorio; effettuare scorte per il trasferimento dei convogli di aiuti; ispezionare i siti militari (depositi e caserme) delle due entità e procedere alla distruzione dei materiali d'armamento esuberanti; fornire protezione alle Autorità politiche che si riunivano, almeno settimanalmente, a Sarajevo”²⁶⁸. Inoltre a ridosso delle prime elezioni, il contingente ebbe anche il compito di garantire la sicurezza ed il normale svolgimento delle stesse accompagnando il Paese verso la quotidiana normalità.

Un ruolo importante venne svolto anche dall'aliquota di Carabinieri della Multinational Specialized Unit (Msu), che a partire dal 1998 concorse ai “compiti di mantenimento dell'ordine pubblico e di sicurezza pubblica, con possibilità di effettuare anche limitate azioni investigative, a supporto delle autorità locali, per il mantenimento dell'ordine e per il reinsediamento dei rifugiati e dei dispersi”²⁶⁹.

3.7.2 *Il Kosovo e l'operazione Allied Force (1999)*

Nel 1989, la decisione di Slobodan Milosevic di revocare l'emendamento, che concedeva l'autonomia al Kosovo al pari delle altre repubbliche e risalente alla costituzione della Repubblica Jugoslava di Tito, riaccese i sentimenti nazionalisti dei kosovari e le preoccupazioni della minoranza serba.

Nel 1998, la situazione d'instabilità si ripresentò in Kosovo dove il movimento indipendentista, guidato da Ibrahim Rugova, venne affiancato da un movimento di resistenza armata, l'Uck (Ushtria Clirintare e Kosoves e noto in inglese come Kosovo Liberation Army), basato sulla guerriglia. Mentre il movimento di Rugova mirava al ripristino dell'autonomia concessa precedentemente da Tito, l'Uck, invece, voleva la

²⁶⁷ Il contingente era su base Brigata bersaglieri “Garibaldi” ed assunse la denominazione di Brigata Multinazionale “Sarajevo Nord” per via della presenza al suo interno di un contingente portoghese ed uno egiziano.

²⁶⁸ Rivista Militare, *Speciale Bosnia- Erzegovina 1995-2015*, p.5.

²⁶⁹ Camera dei deputati, XVI Legislatura, Servizio Studi, *Partecipazione dell'Italia alle missioni militari internazionali*, 2008, p. 105.

piena indipendenza del Kosovo.

A partire dal 1998 i serbi avviarono una forte repressione di questi movimenti non risparmiando neanche i civili. La repressione sfociò nella strage di Prezak, in cui vennero uccisi 56 albanesi.

Ciò attirò l'attenzione della comunità internazionale. Il Consiglio di Sicurezza dell'Onu adottò una risoluzione a marzo del 1998, la n. 1160²⁷⁰, con la quale venne condannata la violenza intrapresa da entrambi le fazioni e sollecitò il governo di Belgrado ad avviare un negoziato per la ricerca di una soluzione.

Per rafforzare questa condanna, a maggio, venne imposto un embargo sulla fornitura di armi in Jugoslavia. A settembre un'ulteriore risoluzione, la 1199, rinnovò la richiesta di cessate il fuoco richiamandosi direttamente al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

L'inosservanza delle risoluzioni portò all'intervento della Nato la quale, il 12 ottobre 1998, proclamò l'Activation Order²⁷¹, che venne inizialmente sospeso per un periodo di 96 ore, prorogandolo al 16 ottobre per dare la possibilità di riprendere i negoziati, scadenza che venne rimandata di altre 96 ore portandola al 20 ottobre.

Il 15 ottobre 1998, l'Osce, a seguito di un accordo siglato a Belgrado con la Repubblica federale jugoslava, organizzò la Kosovo Verification Mission (Kvm), una missione di verifica a cui parteciparono 2mila osservatori disarmati e senza protezione militare, con il compito di controllare l'attuazione delle risoluzioni Onu, monitorando l'attività delle forze serbe e kosovare, in modo da creare un clima di fiducia in assenza di conflittualità.

Per facilitare il compito degli osservatori, l'operazione fu assistita dal supporto aereo (Operazione Eagle Eye) mediante sorvoli da parte di velivoli non combattenti da ricognizione in attuazione della risoluzione n.1203 del Consiglio di Sicurezza²⁷².

Contemporaneamente la Nato schierò una forza di estrazione, autorizzata il 4

²⁷⁰ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n.1160 del 31 marzo 1998: "Condanna l'uso di una forza eccessiva da parte delle forze di polizia serbe contro civili e manifestanti pacifici in Kosovo, nonché tutti gli atti di terrorismo da parte dell'esercito di liberazione del Kosovo o di qualsiasi altro gruppo o individuo e tutto il sostegno esterno all'attività terroristica in Kosovo, compresi il finanziamento, la fornitura di armi e l'addestramento".

²⁷¹ L'ultimo passo della procedura d'attacco militare che permise al Segretario Generale di avviare le operazioni militari senza aprire una nuova procedura di voto.

²⁷² Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n.1203 del 24 ottobre 1998: "il Consiglio di sicurezza ... deliberando ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, 1. approva e sostiene gli accordi firmati a Belgrado il 16 ottobre 1998 tra la Repubblica federale di Jugoslavia e l'Osce e il 15 ottobre 1998 tra la Repubblica federale di Jugoslavia e NATO, in merito alla verifica della conformità da parte della Repubblica federale di Jugoslavia e di tutte le altre parti interessate in Kosovo ai requisiti della sua risoluzione 1199 (1998), e chiede la piena e tempestiva attuazione di tali accordi da parte della Repubblica federale di Jugoslavia".

dicembre, sotto il nome di Operazione Joint Guarantor, per garantire l'evacuazione degli osservatori Osce in caso di pericolo. Attivata il 10 dicembre a Kumanovo, in Macedonia, l'operazione non ebbe lo scopo di effettuare un intervento militare, ma semplicemente di svolgere eventuali interventi di soccorso.

Durante la presenza degli osservatori, gli scontri calarono d'intensità fino al 15 gennaio del 1999 quando circa 45 civili di origine albanese vennero massacrati dalla polizia serba a seguito di alcuni scontri con l'Uck in quello che venne soprannominato come la strage di Racakuestqu e Petrove.

A seguito di questo evento, che manifestò l'effettivo fallimento della missione degli osservatori, vi fu l'ultimo tentativo di ristabilire un negoziato. Nel febbraio del 1999, il Gruppo di Contatto²⁷³ tenne la Conferenza internazionale di pace di Rambouillet, con l'obiettivo di far sedere allo stesso tavolo serbi e kosovari²⁷⁴.

La situazione comunque si dimostrò meno rosea delle aspettative. Infatti, mentre la Serbia ottenne l'esclusione dalla discussione delle clausole militari, la delegazione albanese-kosovara invece si presentò tutt'altro che compatta, dimostrando forti divisioni tra l'Uck, il quale rifiutò il disarmo, e lo stesso Rugova che chiese l'autonomia sostanziale protetta dalla Nato.

Tuttavia, nel momento attuativo, la delegazione serba rifiutò di siglare il documento per il timore che l'autonomia concessa al Kosovo andasse oltre, nascondendo una vera e propria indipendenza. Le conseguenze furono immediate tanto che la Nato, nonostante i veti posti da Russia e Cina all'interno del Consiglio di Sicurezza Onu, diede il via all'operazione Allied Force senza la necessaria forma di legittimazione internazionale.

La reazione serba causò la fuga di migliaia di profughi verso la Macedonia e l'Albania, che vennero assistiti dalle truppe Nato stanziate in quei Paesi con la forza multinazionale Afor (Albanian Force) costituita da 8mila uomini.

L'operazione Allied Force iniziò il 24 marzo 1999, quando i primi caccia decollarono dalle basi concesse dall'Italia. Lo scopo principale fu quello di "fermare la

²⁷³ Costituito dalle maggiori potenze internazionali come Italia, Francia, Russia, Germania, Gran Bretagna e Stati Uniti d'America, rappresentate dai rispettivi ministri degli Esteri, si impegnò a trovare il prima possibile una soluzione negoziale del conflitto. L'Italia, era rappresentata dal Ministro degli Affari Esteri Lamberto Dini.

²⁷⁴ Il 6 febbraio si aprì il primo vertice sulle trattative che durarono qualche settimana, al termine delle quali ci si rese conto che l'accordo era ben lungi dall'essere trovato. Il Gruppo di Contatto cercò di fissare gli obiettivi raggiunti stabilendo il rispetto della sovranità nazionale della Repubblica Jugoslava e l'autonomia sostanziale del Kosovo, basata su elezioni libere e tutela dei diritti umani, augurando il rispetto del cessate il fuoco e delle risoluzioni Onu. L'accordo finale dunque prevede il ristabilimento di un clima di pace nel territorio ed il reinserimento dell'autogoverno che avrebbe garantito entro 9 mesi elezioni libere per le nuove istituzioni. L'attuazione dell'accordo sarebbe stata agevolata dal cessate il fuoco e dal conseguente disarmo delle parti, oltre allo schieramento di una forza militare Nato.

catastrofe umanitaria che si stava svolgendo in Kosovo. La decisione di intervenire è scaturita da più di un anno di combattimenti all'interno della provincia e dal fallimento degli sforzi internazionali per risolvere il conflitto con mezzi diplomatici"²⁷⁵.

Essenzialmente si mirò a costringere il ritiro delle forze armate serbe dal Kosovo, attraverso il bombardamento degli obiettivi militari, per poi avviare eventualmente una campagna di terra.

L'operazione essenzialmente si svolse in tre fasi, che non si svilupparono in maniera consequenziale ma con alcune sovrapposizioni. La prima fase di bombardamenti era mirata ad azzerare la difesa aerea, in modo da facilitare la seconda fase volta alla distruzione degli obiettivi militari. Un'ulteriore fase avrebbe provveduto a colpire le infrastrutture del paese.

All'intensificarsi dei bombardamenti la pulizia etnica non cennò più ad arrestarsi. Anzi, sembrò che Milosevic avesse ordinato l'incremento delle azioni contro i kosovari. La conseguenza fu il massacro di Djacovica dove persero la vita 70 albanesi oltre a numerosi bombardamenti di interi villaggi da parte dei Mig serbi nella zona meridionale del Kosovo. I risultati furono insoddisfacenti, dato che i serbi mantennero le loro postazioni e Milosevic non parve intenzionato a trattare.

Solo con il cambio di strategia e con l'inizio della collaborazione con le truppe del Uck i risultati cominciarono a farsi vedere, portando Milosevic ad accettare il Military Technical Agreement che, assieme alla risoluzione 1244 del 10 giugno 1999, annunciarono la fine della guerra. Dal 1999 venne schierata la Kosovo Force (Kfor) con il ruolo di stabilizzazione e mantenimento della pace.

Partendo dall'esame dei lavori parlamentari, l'intervento diretto nell'operazione Allied Force da parte dell'Italia, venne annunciato nelle sedute di Camera e Senato avvenute tra il 24 ed il 26 marzo 1999, considerando che il coinvolgimento diretto era avvenuto già qualche mese prima, con la missione degli osservatori Osce e contemporaneamente con la forza di estrazione.

Per quanto riguardò la missione di osservazione dell'Osce, secondo quanto riferito dai Ministri Lamberto Dini e Scognamiglio Pasini, nelle audizioni del 14 e del 21 gennaio 1999, l'Italia contribuì con 150 verificatori, in parte militari, che, oltre ad avere funzioni di controllo, gestirono il Centro di addestramento di Brezovica.

Lo scopo di quel Centro fu quello di accogliere tutti i verificatori Osce per offrirgli il necessario addestramento prima di diventare effettivamente operativi, oltre a formare la polizia locale e riorganizzare la giustizia.

²⁷⁵ Sito nato.int , *Kosovo Air Campaign (Archived) Operation Allied Force*, 7 aprile 2016.

L'importanza di questa partecipazione ad alto rischio è stata testimoniata ad esempio dalla presenza del colonnello Fantini nella zona dell'eccidio di Racak dove vennero giustiziati 45 albanesi alcuni dei quali mutilati. Alla data del 20 marzo 1999, giorno dell'evacuazione in Macedonia degli osservatori dal teatro bellico per mezzo della Self Defence Force Protection, la quota di osservatori italiani era pari a 100 unità delle 150 stimate inizialmente (150 unità di cui 17 Carabinieri e 133 dell'Esercito).

Nell'ambito della missione "Cieli Aperti", l'Italia vide inoltre schierati tre velivoli da ricognizione non armati, di cui due da pattugliamento ed uno di sorveglianza con relativi equipaggi.

Per la forza di estrazione di stanza a Skopje, il contributo risultò essere più consistente, dato che ammontò a circa 250-300 uomini con nove elicotteri al seguito che svolsero un ruolo di fondamentale importanza grazie alla loro capacità di rapido intervento. Nell'audizione del 1° dicembre 1998 il Ministro della Difesa, a proposito dell'ultimo schieramento, motivò la scelta di tale partecipazione, affermando come si trattasse di un "doveroso atto di responsabilità e sostegno nei confronti del personale Osce" nonché di un contributo necessario a far sì che l'Italia si ponesse sullo stesso livello degli altri paesi come la Germania, il Regno Unito e l'Olanda che non avevano esitato a confermare la loro disponibilità. Tenne peraltro a precisare come tale operazione fosse l'occasione migliore per ricambiare la solidarietà politica ed operativa nei confronti della Francia, che non aveva fatto mancare il suo sostegno durante l'operazione Alba a guida italiana. Tutto ciò quindi, compatibile con l'impegno profuso dall'Italia per la realizzazione di una dimensione europea di sicurezza e difesa.

Fondamentale, a questo punto, risultò essere l'intervento alle Commissioni riunite del Senato, del Ministro degli Affari Esteri, Lamberto Dini, il quale elencò, il 14 gennaio 1998, quelle che furono le linee ispiratrici sulle quali si basò l'azione italiana, come la prosecuzione del dialogo con ogni mezzo, la ricerca di una soluzione politica volta al riconoscimento delle esigenze kosovare, l'assistenza umanitaria con programmi di ricostruzione e sviluppo, il consolidamento dei momenti di tregua ed infine forme di "*confidence building*".

Pochi giorni dopo la strage di Racak, il 21 gennaio, i due ministri riferirono nuovamente al Parlamento concentrandosi sulla reazione della comunità internazionale. L'eccidio, secondo l'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite, aveva causato l'abbandono della zona da parte di 5.300 persone che avevano trovato rifugio nelle foreste adiacenti. Tale episodio determinò un raffreddamento dei rapporti diplomatici con gravissimi risvolti politici. La conseguenza più immediata fu la

revisione da parte delle autorità Nato della sospensione dell'activation order seguendo la logica della deterrenza in modo da spingere il governo di Belgrado a riprendere i negoziati.

Sul punto intervenne Scognamiglio il quale affermò come “a volte è necessario anche il ricorso allo strumento della pressione militare a scopo deterrente o dissuasivo e di sostegno all'azione politica per risolvere la crisi”.²⁷⁶ Quindi, il ruolo dell'Alleanza risultò essere quello di strumento politico-militare “al servizio di una strategia politica della comunità internazionale”.

Si arrivò dunque alla missione Allied Force alla quale l'Italia venne autorizzata a partecipare mediante un intervento parlamentare che può essere considerato come contemporaneo all'inizio della missione.

Il giorno 24, infatti, l'allora vice presidente del Consiglio dei Ministri, Sergio Mattarella, rese le comunicazioni governative sui recenti sviluppi della crisi in Kosovo ad entrambe le Camere. Nel suo discorso, Mattarella, dopo aver dato notizia dell'inizio delle operazioni della Nato, annunciate precedentemente dal segretario generale Solana, fece un riassunto generale dei fatti salienti che portarono ad assumere tale decisione. La partecipazione dell'Italia in questo caso fu di due tipi, una diretta, tramite l'invio di quarantadue velivoli (poi cinquanta) dell'aeronautica ed una indiretta, tramite la messa a disposizione delle basi alla Nato secondo gli articoli 3 e 5 del trattato del Nord Atlantico²⁷⁷. Dal discorso di Mattarella fu desunta comunque l'intenzione dell'Italia di continuare lungo la linea diplomatica parallelamente alle azioni militari.

Analoga posizione si riscontrò nel discorso del Presidente del Consiglio, Massimo D'Alema, nelle sedute del 26 marzo, nelle quali vennero approvate ben 5 risoluzioni. Il Presidente del Consiglio, infatti, nonostante affermasse come fosse sbagliato attendere in maniera indefinita una soluzione diplomatica e come fosse indispensabile a quel

²⁷⁶ Resoconto stenografico, Seduta del 21 gennaio 1999, audizione del Ministro degli Affari Esteri Lamberto Dini e del Ministro della Difesa Carlo Scognamiglio Pasini.

²⁷⁷ Trattato Nord Atlantico, Washington, DC - 4 aprile 1949:

Articolo 3: Allo scopo di conseguire con maggiore efficacia gli obiettivi del presente Trattato, le parti, agendo individualmente e congiuntamente, in modo continuo ed effettivo, mediante lo sviluppo delle loro risorse e prestandosi reciproca assistenza, manterranno e accresceranno la loro capacità individuale e collettiva di resistere ad un attacco armato;

Articolo 5: Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale. Ogni attacco armato di questo genere e tutte le misure prese in conseguenza di esso saranno immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza. Queste misure termineranno allorché il Consiglio di Sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali.

punto intraprendere l'azione militare, sottolineò come le due linee fossero complementari, perché l'azione militare non precludeva quella diplomatica²⁷⁸.

Le successive risoluzioni Parlamentari non fecero altro che confermare la linea adottata dal Governo²⁷⁹. Tra queste mozioni, la più importante risultò essere la mozione di Mussi, capogruppo di Democratici di Sinistra, adottata con 318 sì, 188 no e 6 astenuti. L'importanza derivò dal fatto che riuscì a creare la mediazione necessaria per mantenere il Governo e la maggioranza uniti, la stessa unità che, come è ben noto, era a rischio per via della scelta interventista.

I malumori all'interno dei partiti di maggioranza non erano infatti trascurabili. I partiti dei Democratici di Sinistra, Comunisti italiani e Verdi, non esitarono a mostrare la loro contrarietà all'intervento militare²⁸⁰. Le polemiche si rafforzarono soprattutto dopo il fatale errore della Nato del 15 aprile 1999, che portò alla morte di 64 profughi albanesi che vennero uccisi per errore durante alcuni bombardamenti. Ulteriori critiche, questa volta provenienti dall'interno del governo stesso, arrivarono dal ministro degli Esteri, Lamberto Dini, che non esitò a condannare il bombardamento Nato della sede televisiva serba a Belgrado, avvenuto il 24 aprile e che costò la vita a 10 persone.

Nelle successive audizioni dei ministri, rimase chiara la linea adottata dalla politica italiana basata sulla "piena lealtà del paese all'Alleanza" nella quale "l'Italia valorizza responsabilmente la sua condizione geostrategica e rivede le proprie strutture militari, in modo da assicurare continuità e coesione al suo sistema difensivo, quale nucleo nazionale di una difesa atlantica altamente integrata, perché, come scriveva Machiavelli, poca è la prudenza degli uomini che non sapendo e potendo difendere se medesimi prendono impegno di difendere altrui"²⁸¹.

Quindi, una condotta necessaria a migliorare il proprio status nelle gerarchie

²⁷⁸ Le recenti esperienze dei conflitti sviluppatasi nell'area dei Balcani stanno a dimostrare come sarebbe stato sbagliato seguire la strada dell'attesa indefinita di una soluzione diplomatica. Tuttavia l'azione militare, volta a spingere il Governo di Belgrado ad accettare il negoziato, non è sostitutiva dell'azione diplomatica, che non deve mai interrompersi e che deve riconoscere alla Russia un ruolo costruttivo ed imprescindibile per la ricerca della pace in tutta l'area. In tal senso, occorrerà sfruttare l'interruzione delle operazioni militari al termine della cosiddetta «fase 1» per un'immediata ripresa dell'iniziativa politica del Gruppo di contatto. Il contributo dell'Italia sarà volto proprio a riaprire il tavolo delle trattative e del confronto, senza venire meno ai doveri di lealtà verso gli alleati internazionali, ma anche senza rinunciare al proprio punto di vista e a una discussione alla pari con gli alleati.

²⁷⁹ Risoluzione Senato n. 1-00378 Salvi, Elia, Pieroni Fumagalli Carulli, Napoli Roberto, Marino, Occhipinti, Marini; Risoluzione Senato n. 1-00379 Meluzzi, Vertone Grimaldi, D'urso, Manis, Fumagalli Carulli, Ossicini, Mundi, Jacchia; Risoluzione Camera n. 6-00078 Mussi ed altri; Risoluzione Camera n. 6-00079 Sbarbati ed altri; Risoluzione Camera n. 6-00081 Volontè ed altri.

²⁸⁰ Ad esempio, Armando Cossutta, segretario del Partito dei Comunisti italiani, prima lanciò un vero e proprio ultimatum invocando la crisi di governo qualora non ci fosse stata la sospensione delle azioni militari, successivamente, pochi giorni dopo, firmò assieme ai Verdi e alla sinistra Ds un appello lanciato dalle organizzazioni non governative serbe per chiedere la cessazione dei bombardamenti Nato.

²⁸¹ Audizione del 20 aprile 1999 dei Ministri degli Affari Esteri, Lamberto Dini, e della Difesa, Carlo Scognamiglio Pasini, alle Commissioni riunite Affari Esteri e Difesa della Camera.

internazionali, paragonata per importanza alla partecipazione alla moneta unica europea. Ovviamente, una partecipazione responsabile che predilige il dialogo e la mediazione allo strumento militare anche se, come affermò lo stesso ministro degli affari esteri, ci sono casi come il Kosovo dove “dissuasione e prevenzione non possono solo avvalersi di strumenti politici, debbono contemplare anche quelli militari”.

Dunque, l’uso della forza a scopo deterrente diventa uno strumento a sostegno dell’azione politica per il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalla comunità internazionale.

D’altronde fin dall’inizio del conflitto lo stesso D’Alema aveva chiarito come l’obiettivo principale dell’Italia fosse quello di riprendere i negoziati e l’attività diplomatica con la sospensione dei bombardamenti a discapito, quindi, dell’azione militare.

Per rispondere alle preoccupazioni e allentare le tensioni all’interno della maggioranza, si assistette ad una sorta di “minimizzazione” dell’intervento, facendo presente come l’Italia stesse partecipando ad una guerra che in realtà era già presente, ma soprattutto che il “contributo delle Forze armate italiane è limitato alle attività di difesa integrata del territorio nazionale”²⁸², tanto da arrivare addirittura a nascondere il ruolo dei velivoli italiani, rilegandoli a semplici impieghi di ricognizione aerea.

Più volte, anche il Ministro della Difesa, nelle interviste rilasciate, affermò come i velivoli italiani fossero intervenuti in attuazione del concetto di difesa integrata contro obiettivi militari che, secondo le valutazioni dei vertici militari, avrebbero potuto costituire minaccia per la sicurezza delle unità o dello spazio aereo alleato, dunque interventi di supporto ai velivoli di altre nazionalità.

Probabilmente, il rifarsi al concetto di difesa integrata fu un modo per rendere costituzionalmente più accettabile l’intervento armato agli occhi dell’opinione pubblica, ma soprattutto agli occhi della maggioranza in Parlamento. Infatti, in un’intervista successiva, pubblicata nel libro “*Kosovo Massimo d’Alema, intervista di Federico Rampini*”, l’ex primo ministro tenne a precisare come l’esigenza di stabilità nella politica estera e nella difesa fosse da anteporre a qualsiasi divergenza interna alla maggioranza, che potesse portare ad una crisi di governo. Non sarebbe stato infatti saggio aprirne una in una situazione come quella del Kosovo ma soprattutto decidere di non appoggiare la Nato.

Infatti, D’Alema, riguardo al supporto alla Nato, affermò come bisognasse andare

²⁸² Massimo D’Alema, Camera dei Deputati, resoconto sommario e stenografico n. 513., seduta di venerdì 26 marzo 1999.

oltre il concetto di fedeltà alle alleanze, dato che la politica atlantica sarebbe stata influenzata anche dalle decisioni assunte dall'Italia. Inoltre, chiarì che “se noi avessimo deciso di non partecipare all'intervento della Nato, avremmo fatto un gesto da anime belle, senza nessuna influenza pratica sul conflitto, se non quella di danneggiarci. La guerra sarebbe andata avanti lo stesso, e sarebbero continuati i suoi effetti sull'Italia”²⁸³.

Da tale discorso si evince la condizione di media potenza cui l'Italia è soggetta e di cui si è parlato in precedenza. A tal riguardo l'Italia è legata ed è influenzata nella definizione della propria politica estera da molteplici attori esterni, incluso il Vaticano. Quest'ultimo, infatti, inizialmente non giustificò l'uso della forza esprimendo un netto dissenso nei confronti dei bombardamenti.

Una valutazione del genere, ovviamente, creò un certo supporto alla volontà di disimpegno che vagava nella maggioranza. Lo stesso presidente del Consiglio, nel suo discorso alle Camere del 26 marzo 1999, fece capire come il dubbio morale sollevato dal Papa fosse del tutto legittimo. Tuttavia il Ministro degli Affari Esteri, Lamberto Dini, nel suo intervento preferì a sua volta smorzare i termini, affermando come la volontà di pace affermata dal Pontefice “non deve essere confusa con il pacifismo di comodo espresso da certi settori del mondo politico italiano”²⁸⁴. Solo le successive mediazioni fallite da parte del cardinale Sodano e di monsignore Tauran e le reiterate pulizie etniche portarono ad una revisione di opinioni sull'uso della forza contro Milosevic.

Come il Vaticano riuscì ad influenzare la politica italiana, anche la Russia svolse un ruolo cruciale durante i lavori per la ricerca di una soluzione diplomatica. Tale contributo è stato confermato in più occasioni, come ad esempio nelle dichiarazioni del presidente del Consiglio a reti unificate del 30 marzo, in cui affermò che il tentativo di mediazione del primo ministro Primakov era stato seguito con attenzione dall'esecutivo italiano, o nel discorso del ministro Dini del 9 aprile nel quale sottolineò come fosse importante cercare di non “ricacciare ai margini la nazione russa” dalle questioni europee²⁸⁵. Si dedusse quasi una sorta di vanto da parte del Governo italiano per il fatto

²⁸³ Kosovo, Massimo d'Alema, intervista di Federico Rampini, Milano, Arnoldo Mondadori S.p.a., 1999, p. 38.

²⁸⁴ Resoconto stenografico, audizione del Ministro degli Affari Esteri Lamberto Dini e del Ministro della Difesa Carlo Scognamiglio Pasini alle Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera e Esteri e Difesa del Senato, 9 aprile.

²⁸⁵ Ministro degli affari esteri Lamberto Dini, 9 aprile 1999: “Le vicende dell'Europa non possono essere governate senza il concorso della Russia. Ecco un altro punto forte della nostra politica estera che, forse, può anche esso essere frainteso: evitare di ricacciare ai margini la nazione russa, tanto più allorché essa è impegnata in una difficile transizione verso la democrazia. Non potremmo, senza contraccolpi per la

di aver cercato di mantenere i contatti con l'azione diplomatica russa tanto da definirlo come un "punto forte della nostra politica estera". Mosca peraltro non riuscì ad evitare la guerra.

In conclusione, si può vedere l'apertura nei confronti delle iniziative diplomatiche della Santa Sede e della Russia per il ripristino del dialogo e di come esse abbiano influenzato attivamente il dibattito politico italiano.

Comunque sia, il reale compito dei velivoli italiani fu difficile da nascondere ai media, soprattutto nel momento in cui i vertici Nato, nelle varie conferenze stampa, elogiarono l'abilità e la precisione dei piloti italiani.

La partecipazione italiana diretta alla Missione Allied Force ebbe inizio il 24 marzo 1999, con 42 velivoli, passati poi a 54. Il contingente schierato era composto da dodici Tornado Adv con missioni di pattugliamento aereo nell'Adriatico, missioni di lunga durata che prevedevano più di un rifornimento in volo, da dieci Tornado Ids con missioni di supporto aereo ravvicinato, missioni di alta precisione grazie all'impiego di ordigni a guida laser, da altrettanti Tornado Ecr impiegati nelle missioni Sead (*Suppression of Enemy Air Defences*) nelle quali sganciarono 115 missili e da 19 Amx Ghibli del 13°, 14°, 103°, 132° e 101° gruppo, di cui dieci-dodici pienamente operativi²⁸⁶, con missioni simili a quelle dei Tornado.

Il successo principale riscontrato durante l'operazione Allied Force si ebbe soprattutto con le cosiddette missioni Cas, ovvero missioni di supporto aereo ravvicinato.

Secondo le regole d'ingaggio i piloti poterono sganciare gli ordigni solo se avessero avuto il contatto visivo con l'obiettivo, onde evitare di colpire civili e causare danni collaterali. Capitò infatti più di una volta che i velivoli furono costretti a sganciare gli

stabilità internazionale, ignorarne le esigenze di sicurezza e il diritto ad essere coinvolta nelle decisioni che riguardano un'Europa ad essa vicino per tradizioni culturali e religiose. Proprio uno scrittore russo, Dostoevskij, ci ricorda il peso dell'umiliazione nella condotta degli uomini e, aggiungo, dei paesi. In questo spirito, ci siamo tenuti in costante collegamento con la Russia. Ne abbiamo sollecitato le capacità di dialogo con Belgrado. Abbiamo sempre suggerito che fosse partecipe dell'azione diplomatica, esprimendoci per primi in favore di una ripresa del Gruppo di contatto, che si è riunito l'altro ieri a Bruxelles a livello dei Direttori politici, sia del G-8, che si raccoglie oggi, nello stesso formato, a Dresda, auspicabilmente nella prospettiva di un incontro dei Ministri degli Esteri.

Il Presidente del Consiglio, onorevole D' Alema, si è rivolto al Presidente Eltsin, ancora due giorni fa, esprimendo l'apprezzamento per il ruolo di moderazione del suo paese, per la spinta da esso data alla ripresa del negoziato. Nell'interesse, peraltro, di una pace che non sia soltanto una breve tregua delle armi o magari uno schermo dietro al quale continuare una politica di repressione e di violenze contro popolazioni inermi. Io sono in contatto costante con il collega Ivanov. Continueremo a ricercare anche con la Russia un terreno comune, sulla base delle richieste da noi indirizzate a Milosevic dopo la sua offerta di tregua."

²⁸⁶ Una volta acquisita la superiorità aerea nei Balcani, i "Ghibli" vennero trasferiti nella base di Amendola, nei pressi di Foggia, per svolgere mediamente due missioni al giorno, a media quota (circa 4.500 metri di altitudine), le quali furono di tipo diurno per via dell'illuminazione del cockpit non adeguata ai voli notturni.

ordigni nelle zone pre-pianificate nell'Adriatico, dopo che non erano riusciti a sganciare sugli obiettivi per via delle sfavorevoli condizioni metereologiche.

Per sottolineare la pericolosità delle missioni, non mancarono momenti in cui gli Amx furono agganciati dalle misure antiaeree serbe, senza tuttavia causare grandi problemi.

Ai Tornado e agli Amx si aggiunsero anche alcuni F-104 impiegati in missioni di Ground Alert, ovvero di allerta a terra, con lo scopo di sostituire i velivoli alleati in caso di necessità. Effettuarono circa 158 sortite per 183 ore di volo.

La Marina Militare mise a disposizione sei Av-8B Harrier imbarcati sulla portaerei Garibaldi. Questi ultimi vennero inizialmente impiegati per la difesa della forza navale. Solo successivamente vennero autorizzati all'impiego dell'armamento aria-terra per il bombardamento di obiettivi designati dai sistemi alleati. In totale svolsero 30 sortite per 63 ore di volo.

Infine alla missione parteciparono i velivoli da trasporto C130H e G-222 con compiti di supporto logistico e due velivoli per il rifornimento in volo B-707T/T (Tanker/Transport) del 14° Stormo.

Per quanto riguardò invece la partecipazione indiretta alla missione Allied Force, vide il mobilitarsi dell'intero apparato logistico schierato sul suolo nazionale. Si stima che siano stati almeno 19 gli aeroporti messi a disposizione della Nato, nel rispetto degli impegni derivanti dal suo trattato. La posizione strategica al centro del Mediterraneo e quindi a circa un'ora dal teatro bellico, rese l'Italia il trampolino di lancio perfetto per gli aerei della coalizione, nonché uno dei primi membri della Nato ad essere esposta a rischi per via della sua vicinanza geografica.

Aeroporti come quelli di Aviano, Gioia del Colle, Amendola, Grazzanise, Istrana, Ghedi, Piacenza e Cervia, vennero sottoposti ad un'intensa opera di adeguamento per risolvere i problemi logistici derivanti dalla necessità di ospitare gli asset alleati. Bisognò infatti fare spazio all'elevato numero di velivoli ed al personale delle nazioni coinvolte, considerando il fatto che tali basi non avevano mai ospitato unità di prima linea dal secondo dopoguerra.

Dovette essere messa a disposizione tutta una serie di servizi essenziali, come il rifornimento ed il controllo degli ordigni italiani e stranieri, oppure il rifornimento di carburante o il servizio meteo e traffico aereo. Per garantire i servizi vennero effettuate numerose modifiche come la costruzione di nuove piste secondarie, aree di sicurezza, ricoveri corazzati, terrapieni e depositi per le armi.

Vennero stabilite delle aree pre-pianificate nell'Adriatico per lo sgancio degli

ordigni, in caso di un loro inutilizzo al ritorno dalle missioni.

Contemporaneamente venne avviata l'operazione Dinak (Difesa nazionale Kosovo), dal 7 marzo 1999 al 21 giugno 1999, che comportò lo schieramento di un sistema di difesa antiaerea per assicurare la difesa degli aeroporti da un possibile attacco nemico. Lo schieramento dell'artiglieria contraerea s'inserì dunque nello sforzo complessivo delle Forze Armate e soprattutto ben si coordinò con il sistema Dai, ovvero il sistema di Difesa Aerea Integrata nazionale²⁸⁷.

È da sottolineare come l'operazione Dinak fosse da considerarsi come il primo intervento di unità antiaeree schierate in un teatro operativo non di pace, ma soprattutto bisogna soffermarsi sul fatto che questo teatro non ricadde in uno Stato terzo, bensì all'interno dei confini nazionali, dunque ben lungi dal semplice supporto logistico.

Infatti in questo periodo, in Puglia, si assistette ad un continuo via vai di mezzi militari, che incuriosirono non poco la popolazione ma soprattutto le numerose emittenti locali, che seguirono con attenzione tutti i movimenti, creando anche dei disagi all'Esercito Italiano, che si trovò leggermente impreparato ad affrontare l'ondata mediatica ed il gran numero di curiosi. La visione di queste postazioni missilistiche suscitò non poche preoccupazioni e perplessità, che ricevettero solo sporadiche risposte dai vertici militari e politici che minimizzarono il tutto.

La realtà dei fatti venne mostrata agli occhi dei lettori da parte del quotidiano "La Repubblica" nell'articolo di Domenico Castellaneta del 24 marzo 1999, intitolato "Basi di missili sulle coste pugliesi". Il giornalista, nel descrivere la situazione, non fece sconti e dimostrò come in realtà l'Italia fosse ben lontana dalle dichiarazioni rilasciate dalle alte cariche. Si parlò infatti di una vera e propria guerra ben lontana dal tanto decantato supporto logistico.

²⁸⁷ Il sistema di difesa era composto da 4 postazioni Hawk del 4° Rgt. contraereo dell'Esercito Italiano dislocate presso Brindisi, Lecce, Monopoli e Bari e da 5 batterie Spada dell'Aeronautica Italiana schierate tra Brindisi, Gioia del Colle, Amendola, Aviano e Otranto. Dunque, complessivamente il sistema, che doveva coprire più di 200 km di litorale, con un'ampiezza di 30, era costituito da due linee di difesa, una con i missili Hawk che ebbero il compito di difendere il suolo dagli attacchi a quota medio-bassa e l'altra dal sistema antiaereo missilistico Spada, con il compito di intervenire in caso la prima linea di difesa non avesse funzionato. L'organizzazione di questo sistema si sviluppò di pari passo alla crisi balcanica. A partire dal 2 ottobre 1998, venne diramato il Warning Order che diede il via alla fase di approntamento ed al trasferimento nel teatro operativo conclusosi il 5 ottobre. I tre reggimenti Hawk raggiunsero le postazioni prestabilite per mezzo di 6 autocolonne costituite da una settantina di mezzi condotti per la maggior parte da militari di leva. La difesa è entrata in piena funzione il 23 marzo 1999 e venne mantenuta attiva 24 ore su 24 fino al 12 giugno 1999. Il controllo venne garantito inizialmente dal Battalion Operation Centre del 3° Reggimento artiglieria contraerea di Rovigo per poi passare, a partire dal 4 marzo al controllo del 4° Reggimento di Mantova. Di particolare importanza risulta il fatto che le postazioni Hawk vennero per la prima volta mosse in rispetto della nuova dottrina "ready to move" dettata dal Nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza Atlantica del 25 aprile 1999. Infatti, mentre prima, secondo la dottrina del "Ready to Fire", le postazioni dovevano essere continuamente operative e quindi gli spostamenti limitati, ora, invece, le unità devono muoversi il più velocemente possibile per poter raggiungere le postazioni nel più breve tempo possibile e diventare dunque operative.

Nell'articolo inoltre, facendo leva sulla paura²⁸⁸, si sottolineò come, oltre alla minaccia bellica ci fosse anche quella degli arrivi di massa di profughi dal Kosovo che, come sottolineato dal Ministro degli Esteri Lamberto Dini, ammontarono a 40 mila persone in fuga dalla guerra²⁸⁹. Di qui un collegamento diretto con l'operazione Dinak, dato che le postazioni si trovarono lungo il litorale pugliese, addirittura nei pressi delle abitazioni estive vicino Monopoli, dove i militari italiani furono i primi a trovarsi coinvolti direttamente negli sbarchi.

Lo sforzo di solidarietà fu evidente soprattutto nel periodo invernale nel quale il numero di sbarchi aumentò rapidamente a discapito delle aspettative. L'Operazione Allied Force si concluse il 10 giugno 1999

3.8 Afghanistan 2001

A seguito degli attacchi jihadisti dell'11 settembre 2001²⁹⁰, subiti dagli Stati Uniti all'interno dei propri confini, si aprì una fase di conflitti che perdurano tutt'oggi. Appellandosi al diritto di autodifesa, sancito dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, predisposero un'azione militare contro il governo talebano, accusato di proteggere l'organizzazione terroristica capeggiata da Bin Laden. L'intervento ricevette inoltre la legittimazione di ben due risoluzioni delle Nazioni Unite ovvero la 1368²⁹¹, e la 1373²⁹² del 2001.

La prima riconobbe nel suo preambolo il diritto di legittima difesa individuale e collettiva da parte degli Stati Uniti oltre a definire, nel primo paragrafo, gli attacchi terroristici come una minaccia alla pace²⁹³. Inoltre, venne dichiarato che il Consiglio sarebbe stato pronto a rispondere a tutti gli attacchi terroristici tramite le misure

²⁸⁸ “La Puglia ha paura. Una paura doppia: quella di possibili ritorsioni dei serbi e quella di probabili arrivi in massa di profughi dal Kosovo”.

²⁸⁹ Intervento al Senato del Ministro degli Esteri, onorevole Dini, in risposta al "Question Time" parlamentare sulle dimissioni della Commissione Europea e sulla crisi in Kosovo (23 marzo- Resoconto stenografico): “Una catastrofe umanitaria avrebbe conseguenze particolarmente gravose per il nostro paese, in prima linea nel fronteggiare l'ondata di profughi che potrebbero riversarsi verso l'Adriatico. Il Governo in queste ore sta mobilitando la solidarietà delle Istituzioni Internazionali responsabili, dall'Unione europea alle Nazioni Unite, perché esse siano pronte all'emergenza e l'Italia non resti sola dinanzi a possibili esodi di dimensioni senza precedenti”.

²⁹⁰ L'11 settembre 2001, quattro attentati suicidi compiuti da esponenti di Al-Qaeda colpirono gli Stati Uniti causando la morte di quasi 3000 persone. Un commando di 19 terroristi con a capo un egiziano di origini saudite, Mohammed Atta, dirottò 4 aerei di cui due vennero indirizzati contro le torri del World Trade Center di New York, uno contro il dipartimento della Difesa in Virginia ed uno precipitò in Pennsylvania.

²⁹¹ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 1368 del 12 settembre 2001.

²⁹² Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 1373 del 28 settembre 2001.

²⁹³ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 1368 del 12 settembre 2001, preambolo: “...riconoscendo il diritto intrinseco all'autodifesa individuale o collettiva in conformità con la Carta...”

necessarie.

La seconda, invece, ha imposto agli Stati membri l'adozione di misure assai ampie e complesse, con le quali "si prefiggeva lo scopo di disarticolare e distruggere l'organizzazione terroristica al Qaeda interdire l'accesso e l'utilizzo, da parte di gruppi terroristici, di Weapons of Mass Destruction (WMD), scoraggiare determinati Paesi a continuare a sostenere, in modo diretto o indiretto, il terrorismo internazionale"²⁹⁴.

Il caso al Qaeda costituì un momento di svolta importante all'interno del diritto internazionale. Infatti, mentre prima la legittima difesa era esercitabile solo contro uno Stato, a seguito degli attentati dell'11 settembre, gli Stati Uniti si ritrovarono di fronte un'entità non statale che però aveva posto le sue radici all'interno del territorio afgano su cui governavano i Talebani.

Contemporaneamente la Nato, attraverso una determinazione del Consiglio Atlantico con una sua determinazione, ritenne applicabile l'articolo 5 del Trattato Nato, in cui si sanciva che un attacco rivolto ad uno dei membri sarebbe stato considerato come rivolto all'intera Alleanza.

La reazione internazionale di condanna fu unanime tant'è che gli americani trovarono l'appoggio non solo degli alleati più stretti ma anche delle potenze ex avversarie come la Russia e la Cina, che offrirono varie facilitazioni logistiche. Anche gli Stati Arabi manifestarono solidarietà, eccetto l'Iraq e l'Iran che mantennero uno stato di neutralità.

Il 7 ottobre gli Stati Uniti, declinando l'offerta di appoggio da parte della Nato, per evitare di dover contrattare sugli obiettivi politici e strategici, diedero inizio alle operazioni militari che presero il nome di Enduring Freedom. Alla missione parteciparono asset provenienti dai singoli Stati tra cui l'Italia, senza però poter partecipare alle attività di pianificazione.

A seguito della sconfitta talebana nel novembre 2001 e successivamente all'accordo di Bonn²⁹⁵ del 5 dicembre 2001, il Consiglio di Sicurezza dell'Onu, tramite l'adozione della risoluzione 1386 del 20 dicembre 2001, autorizzò l'istituzione dell'International Security Assistance Force (Isaf), con lo scopo di garantire la sicurezza nell'area di Kabul e la tutela dell'Autorità provvisoria afgana capeggiata da Hamid Karzai.

La missione ebbe inizio nel gennaio 2002 con la partecipazione di 19 Paesi, tra i

²⁹⁴ Sito Ministero della Difesa, Operazioni internazionali concluse, alla voce Mare Arabico- Enduring Freedom.

²⁹⁵ L'accordo con il quale si creò un governo di transizione di sei mesi, fino alla convocazione della Loya Jirga ovvero l'assemblea tradizionale dei capi etnia con il compito di lavorare alla nuova Costituzione afgana. L'intesa prevede inoltre che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite avrebbe attribuito a una forza internazionale il mandato di garantire la sicurezza nella capitale Kabul.

quali l'Italia, guidati dai vertici militari inglesi.

L'intervento italiano in Afghanistan non venne dettato dalla difesa di interessi nazionali. Nonostante l'Italia avesse avuto nel tempo relazioni diplomatiche rilevanti con quel Paese²⁹⁶, di certo non rappresentava un interesse prioritario sia dal punto di vista della difesa sia dal punto di vista della politica estera.

Il coinvolgimento dell'Italia in questo conflitto dunque si spiegherebbe, oltre che nella dimostrazione di solidarietà, nell'ottica di garantire un leale supporto agli Stati Uniti in quella che successivamente verrà chiamata Global War on Terror. Inoltre si rispose all'esigenza di mantenere una posizione rilevante agli occhi della potenza statunitense, impiegando lo strumento militare come bargaining chip, ovvero per maturare crediti da riscuotere successivamente.

3.8.1 Il contributo italiano nell'Operazione Enduring Freedom e l'Operazione Nibbio

La partecipazione italiana ad Enduring Freedom venne descritta nel dettaglio dal ministro della Difesa, Antonio Martino nella sedute di Camera e Senato del 7 novembre 2001, nelle quali venne illustrato il "pacchetto di forze" che l'Italia avrebbe schierato. Dopo aver sottolineato la necessità del passaggio parlamentare, quasi a voler condividere le responsabilità con il Parlamento, il Ministro elencò le varie unità coinvolte dalle diverse Armi ed i compiti loro attribuiti²⁹⁷.

²⁹⁶ A seguito del colpo di Stato del 1973, il sovrano Mohammed Zahir Shah trovò rifugio in Italia vivendo per i successivi 29 anni in esilio. Ulteriormente il fascismo cercò di stringere delle relazioni con la politica afgana per contrastare la sfera d'influenza britannica nel Medio Oriente.

²⁹⁷ Camera dei Deputati, Seduta del 7 novembre 2001, Comunicazioni del Ministro della Difesa, Antonio Martino, sull'impiego di contingenti militari italiani all'estero in relazione alla crisi internazionale: "Per l'Aeronautica è previsto l'impiego delle seguenti Forze: - da 6 ad 8 velivoli Tornado Ids (con capacità di rifornimento in volo anche tra loro) che potranno svolgere: ricognizione aerea; operazioni di interdizione aerea; supporto aerotattico alle operazioni; missioni di difesa aerea; supporto alle missioni contro le difese aeree nemiche; - un velivolo C-130: con il ruolo di trasporto aereo, evacuazione sanitaria, aviolancio ed aviosbarco di paracadutisti e materiale; - un velivolo B-707: con il ruolo primario di rifornimento in volo e secondario di trasporto aereo ed evacuazione sanitaria. È, inoltre, previsto l'impiego di una unità per il supporto logistico. Il numero complessivo dei militari dell'Aeronautica è di circa 300 unità. Per la Marina è previsto: - un Gruppo navale, che dovrebbe essere inserito nel dispositivo che opera a nord del Mar Arabico o del Golfo Persico e che sarà composto dalla portaeromobili Garibaldi (con imbarcati 8 velivoli a decollo verticale Av-8B plus e 4 elicotteri Sh 3D), 1 o 2 Fregate di scorta ravvicinata (con imbarcati 3 elicotteri Ab 212) ed una unità Rifornitrice di squadra (con eventualmente imbarcati 1 elicottero AB 212 ed 1 Sh 3D). Il Gruppo Navale, con circa 1.400 persone imbarcate, potrà svolgere i seguenti compiti operativi: - operazioni di interdizione aerea; - supporto aerotattico alle operazioni; - ricognizione aerea; - operazioni di controllo ed ispezione del traffico marittimo; - controllo e salvaguardia delle linee di comunicazione marittime; - intercettazione ed eventuale contrasto di velivoli ritenuti "sospetti"; - interdizione e contrasto navale, anche con velivoli Av8B ed Sh 3D; - difesa aerea della Forza Navale; - ricerca e soccorso anche in zona di combattimento; - operazioni di supporto logistico con gli elicotteri imbarcati. - 7 - Il Ministro della Difesa Per l'Esercito è stato individuato un contingente di circa 1.000 militari, il cui impiego potrebbe collocarsi in una fase successiva con compiti di scorta armata e supporto alle organizzazioni umanitarie. Il contingente è costituito da: - un Reggimento blindato, articolato su

Per quanto riguardò il contributo dell'Aeronautica, questo si ridusse all'ipotesi di un possibile impiego che non si concretizzò, a causa della mancanza di adeguate basi aeree, degli elevati costi di approntamento e della prolungata tempistica che mal si conciliava con la rapidità dell'intervento della coalizione.

L'Esercito invece vide schierati i propri uomini solo a partire dal gennaio-febbraio 2002 nell'ambito della International Security Assistance Force, non prendendo dunque parte ai combattimenti contro le truppe talebane che si conclusero in tempi ridotti, almeno in quella prima fase

Il gruppo navale della Marina ebbe un ruolo più concreto, sebbene fortemente limitato dai caveat imposti da Roma. Le unità navali salparono da Taranto il 18 novembre 2001 per raggiungere il Mare Arabico nella prima settimana di dicembre, diventando effettivamente operativa solo dopo Natale, quando i primi Av-8B sorvolarono i cieli dell'Afghanistan.

I compiti attribuiti alla Combined Task Force 50, ovvero la flotta multinazionale di cui l'Italia fece parte, furono il supporto aereo alle forze terrestri, la scorta nello stretto di Hormuz, l'interdizione dei traffici marittimi a favore di Al Qaeda ed infine la sorveglianza delle coste del Corno d'Africa.

Nonostante i compiti prevedessero il normale uso della forza, i velivoli italiani non "spararono un colpo". Il loro ruolo, all'interno delle squadriglie multinazionali, si limitò alla designazione dei bersagli con i sistemi di puntamento in dotazione, lasciando poi ai velivoli di altra nazionalità il compito di colpirli.

La fregata Zeffiro ed il pattugliatore Aviere, ebbero il compito di fermare e sottoporre a controllo le navi mercantili in transito nella zona operativa. Gli stessi team di specialisti del Battaglione San Marco e del Comsubin, che abbordavano le navi sospette, furono sottoposti a pesanti limitazioni previste dai caveat stabiliti da Roma. Infatti "i boarding team italiani non erano autorizzati a compiere arresti e nel caso

Comando Reggimento, Comando Gruppo Squadroni, 2 Squadroni cavalleria, dotati di blindo "Centauro", ed una Comp.nia di fanteria leggera su veicoli ruotati protetti; - una Comp.nia del genio, che potrà svolgere attività connesse con: il supporto generale, la mobilità delle forze amiche, la contromobilità nei confronti dell'avversario; la protezione delle unità; - 6 teams per la bonifica di ordigni esplosivi; - 4 elicotteri d'attacco A129 "Mangusta", che potranno essere impiegati per azioni di combattimento o per scorta convogli in cooperazione con le unità di protezione terrestre; - una Unità di supporto logistico; - una Comp.nia Nbc con compiti di: · rivelazione di allarme e controllo; · diffusione di allarme immediato di avvenuti attacchi Nbc e di preavvisi di contaminazione; · delimitazione di aree contaminate e concorso all'evacuazione di personale da zone di possibile contaminazione; · trattamento di bonifica differita. L'Arma dei Carabinieri contribuirà alla operazione con una Comp.nia di Carabinieri Paracadutisti, di circa 150 persone, del 1° Reggimento Carabinieri paracadutisti "Tuscania". Essa potrà svolgere i seguenti compiti: - rastrellamenti e colpi di mano; - sicurezza e scorta di convogli; - vigilanza e sicurezza a favore di comandi. A conclusione di questo quadro delle forze desidero precisare che il personale impiegato nell'operazione, a qualunque titolo, sarà personale professionale".

avessero trovato dei sospetti terroristi avrebbero richiesto l'intervento di squadre di militari americani"²⁹⁸.

Si può dunque notare dal quadro delineato una sorta di iniziale tentennamento da parte del Governo italiano nel partecipare effettivamente alla guerra al terrorismo. Infatti, il contributo dell'Aeronautica che non si concretizzò, il mancato impiego del contingente di mille unità dell'Esercito che sarebbe arrivato solo successivamente, il ritardo con cui giunsero le unità della Marina nell'area operativa, fanno pensare proprio ad un tentativo da parte del Governo di saltare la "fase più calda" del conflitto.

I motivi di tale atteggiamento potrebbero essere ricondotti alla generale volontà di fare "bella figura con gli alleati anglo-americani contando sulla rapidità dei progressi registrati sul campo dall'offensiva anglo-americana"²⁹⁹ seguendo la logica del minimo impegno, massima resa. Per resa ovviamente s'intende la possibilità successiva di ottenere feedback nelle relazioni con gli Stati Uniti portando al minimo il rischio militare.

Vi fu anche l'esigenza di limitare le contestazioni interne al dibattito politico provenienti dai partiti contrari allo schieramento italiano, in modo da assicurare il più ampio consenso alla decisione. Non a caso, il ministro degli Affari Esteri, Renato Ruggero, arrivò addirittura ad affermare che le truppe italiane non sarebbero state schierate per via della situazione pericolosa e lo stesso Ministro della Difesa Martino fece uso di formule ambigue per evitare di appellare la lotta al terrorismo come vera e propria guerra.

Infine aleggiavano le preoccupazioni riguardo l'inizio di attacchi jihadisti e di ritorsioni contro l'Italia a seguito del dichiarato impegno militare.

Tutto ciò ebbe conseguenze non solo dal punto di vista operativo ma anche dal punto di vista della percezione che il pubblico ha tutt'ora del modo di operare dei soldati italiani.

Nel 2002 la presenza italiana in Afghanistan venne rappresentata esclusivamente dall'Aeronautica impegnata con due missioni di carattere logistico. La prima consisteva nei lavori di ricostruzione della pista di Bagram, in collaborazione con i genieri americani³⁰⁰, la seconda venne costituita in vista dello schieramento degli alpini nel territorio afgano e consisteva nel loro trasporto per tramite dei C-130 nel teatro di crisi³⁰¹.

²⁹⁸ Gianandrea Gaiani, *Iraq-Afganistan Guerre di pace italiane*, Studio LT2, Venezia, p.28

²⁹⁹ Gianandrea Gaiani, *ibidem*, p.25.

³⁰⁰ Gianandrea Gaiani, *ibidem*, p.30.

³⁰¹ Gianandrea Gaiani, *ibidem*, p.31.

Si dovette aspettare l'estate del 2002, quando vi fu una richiesta esplicita da parte degli Stati Uniti di mettere a disposizione un gruppo tattico di fanteria che rientrasse all'interno della Forza Multinazionale. Il 2 ottobre 2002 il Parlamento italiano ne autorizzò l'invio a partire dal 15 marzo 2003. Probabilmente tale decisione venne presa anche in vista della mancata partecipazione italiana all'imminente Iraqi Freedom contro Saddam Hussein.

Prese inizio così la missione Nibbio alla quale vennero destinati mille soldati appartenenti in prima battuta al 9° Reggimento Alpini "Taurinense" avvicendati, il 15 giugno 2003, dal 187° reggimento paracadutisti "Folgore".

La maggior parte del Contingente Nibbio venne ubicata nella provincia di Khost al confine con il Pakistan. La base operativa avanzata fu denominata "Salerno". Un'entità minore di circa 200 unità fu dislocata nella base aerea di Bagram, sede del comando della coalizione in Afghanistan. Un'altra piccola quota di personale venne schierata all'interno dell'avamposto Chapman.

Il controllo venne mantenuto dal Capo di Stato Maggiore della Difesa per l'intera durata dell'operazione mentre il controllo operativo sul campo fu affidata alla Task Force "Devil" di Kandahar. Al Comandante della Coalizione fu affiancato un generale italiano, come Rappresentante Militare Italiano, con il compito di garantire l'impiego delle unità italiane nel ruolo prestabilito dai caveat nazionali e dagli accordi politici volti a limitare le capacità operative delle forze italiane. Tale carica fu ricoperta prima dal generale Giorgio Battisti comandante del Battaglione Alpini Taurinense" e successivamente dal generale Marco Bertolini, Comandante del Battaglione Paracadutisti "Folgore".

L'operazione venne definita dal Ministro della Difesa, Antonio Martino, come la più rischiosa e difficile mai avviata dall'Italia nel secondo dopoguerra³⁰².

L'avvio dell'Operazione fu preceduto da un acceso dibattito politico che vide i partiti di sinistra contrari alla partecipazione alla Combined Joint Task Force. Anche in questo caso i Ministri furono costretti a far ricorso a formule ambigue che ricollegarono l'intervento ad una missione di pace. Imbarazzante a tal proposito fu lo scambio di dichiarazioni contraddittorie avvenuto tra il Ministro Antonio Martino ed il colonnello americano Roger King, il quale, in risposta alle domande dei giornalisti, definì l'operazione Nibbio come una missione di combattimento a tutti gli effetti³⁰³.

³⁰² Resoconto stenografico, IV Commissione Difesa, Audizione del Ministro della difesa, Antonio Martino, sull'aggiornamento delle missioni internazionali, Seduta di mercoledì 3 dicembre 2003.

³⁰³ Il Corriere, *Alpini in missione di combattimento*, 3 febbraio 2003; La Repubblica, *Afghanistan, Martino agli Usa "Alpini in missione di pace"*, 3 febbraio 2003.

Comunque sia, la realtà della missione fu ben evidente e descritta dall'Ufficio Pubblica Informazione dello Stato Maggiore della Difesa, che affermò come i compiti dell'operazione fossero quelli di “concorrere, con le altre forze della Coalizione, al raggiungimento degli obiettivi strategici prefissati per la terza e quarta fase dell'Operazione Enduring Freedom. In particolare, il contingente nazionale ha ricevuto il compito di condurre attività di controllo del territorio e di interdizione della propria Area di Responsabilità e di concorrere alla neutralizzazione/distruzione di sacche di terrorismo, di possibili basi logistiche e di centri di reclutamento delle formazioni di Al Qaeda e Taliban, al fine di creare le condizioni di sicurezza e stabilità necessarie alla riedificazione della Nazione.”³⁰⁴

L'Operazione Nibbio, durata sei mesi, svelò alcuni limiti derivanti dalla linea politica attuata dal governo Berlusconi. Le limitazioni poste all'operatività delle unità italiane, con lo scopo di non coinvolgerle in operazioni offensive, posero gli italiani in una condizione di inferiorità anche rispetto ai contingenti di altra nazionalità con pari capacità. Questo deficit, dovuto a tutta una serie di fattori sia economici che tecnici³⁰⁵, si sarebbe ripresentato successivamente anche in Iraq.

Nonostante tali difficoltà, furono effettuate venti operazioni da parte della Task Force Nibbio, che videro le forze speciali italiane arrecare non poche perdite ai talebani, nonché realizzare sequestri di armi e munizioni, distribuire aiuti umanitari finalizzati alla raccolta d'informazioni, istituire posti di controllo mobili e fissi e pattugliare il confine pachistano. Non mancarono imboscate tese da parte delle forze speciali italiane lungo il confine pakistano per neutralizzare elementi nemici, anche se di tali azioni non sono stati pubblicati i dati ufficiali né le motivazioni del conferimento delle varie onorificenze.

Con l'inasprirsi delle tensioni a causa della riorganizzazione della resistenza talebana, l'Italia terminò il suo mandato non riconfermando la sua presenza nello scenario dell'Operazione Nibbio. Il 15 settembre i paracadutisti della Folgore cedettero la responsabilità della propria area ai soldati americani.

La partecipazione italiana all'interno dell'Operazione Enduring Freedom continuò con il Gruppo Navale d'altura guidato dalla portaeromobili Garibaldi, successivamente

³⁰⁴ Stato Maggiore Della Difesa, Ufficio Generale del Capo di Stato Maggiore, Ufficio Pubblica Informazione, *Task Force Nibbio*, 13 ottobre 2003, p. 3.

³⁰⁵ Il contingente Nibbio soffrì un'iniziale carenza di mezzi ed equipaggiamento. Infatti era privo di blindati e quei pochi mezzi a disposizione erano di tipo leggero privi di protezioni o solo parzialmente protetti. Non vennero messi a disposizione neanche gli elicotteri, infatti il contingente, a differenza degli altri, non era dotato né di elicotteri da trasporto o multiruolo né da elicotteri d'attacco. La motivazione principale di questa ultima carenza fu imputabile all'assenza di dispositivi di autodifesa contro i missili. Infine la potenza di fuoco fu ridotta alla possibilità di schierare solo pochi mortai moderni.

ridotto alla partecipazione di una sola fregata. L'Italia assunse il comando della Task Force 152 che fu affidato al contrammiraglio Emilio Foltzer fino al 3 dicembre 2006, giorno in cui si concluse la partecipazione italiana alla missione.

3.8.2 *La partecipazione dell'Italia alla International Security Assistance Force (Isaf)*

Dopo la Risoluzione n°1386 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu del 20 dicembre 2001 e a seguito dell'Accordo di Bonn nacque l'International Security Assistance Force (Isaf) con il compito di garantire la sicurezza del territorio nell'area di Kabul ed inoltre tutelare l'autorità provvisoria afghana che s'insediò il 22 dicembre 2001 sotto la guida di Hamid Karzai. Tra i compiti della missione vi era anche la tutela del personale delle Nazioni Unite che si trovava nell'area.

Nonostante il Consiglio di Sicurezza dell'Onu abbia adottato ben diciotto risoluzioni a riguardo³⁰⁶, l'Isaf non può essere considerata una missione dell'Onu, pur avendo un suo mandato, bensì una "Coalition of the willing", ovvero una coalizione tra diciannove Paesi posti inizialmente sotto il comando inglese. Solo a partire dall'11 agosto 2003, la Nato, in attuazione delle nuovo approccio globale scaturito dopo il vertice di Praga del novembre 2002³⁰⁷, avrebbe assunto il comando dell'Isaf.

Quindi a seguito delle determinazioni adottate dal Consiglio del Nord Atlantico il 16 aprile 2003, l'Isaf divenne la prima missione militare "fuori area" dell'Alleanza Atlantica.

In tal modo la Nato coprì il vuoto per la sua mancata partecipazione all'Enduring Freedom e alla campagna in Iraq contro Saddam Hussein, dando "al contempo una risposta alla necessità avvertita da diversi Stati membri di dare un più convincente spessore morale alla propria presenza militare sul suolo afghano"³⁰⁸

Le missione Isaf si articolò in 5 fasi. La prima fase ha riguardato l'attività di analisi e preparazione. La seconda è consistita nella espansione della missione sull'intero territorio afgano, in quattro distinte tappe che hanno riguardato le aree Nord, Ovest, Sud

³⁰⁶ Ben 18 sono state le risoluzioni, adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni unite, a riguardo dell'Isaf: 1386, 1413, 1444, 1510, 1563, 1623, 1707, 1776, 1817, 1833, 1890, 1917, 1943, 2011, 2069, 2096, 2120, and 2145.

³⁰⁷ Il Vertice di Praga ha rappresentato un punto di svolta per la Nato. Si è infatti preso atto delle nuove minacce rappresentate dal fondamentalismo radicale e dal terrorismo internazionale portando ad attuare dei cambiamenti storici del modo di operare della Nato. Due sono state le novità più importanti e sono consistite nella semplificazione della struttura di comando rendendola più snella e flessibile ed infine la creazione di una Forza di risposta della Nato.

³⁰⁸ Carlo Jean, Germano Dottori, *Guerre umanitarie, La militarizzazione dei diritti umani*, Milano, Baldini Castoldi Dalai editore S.p.a., 2002, p.207.

ed Est. La terza è stata indirizzata alla stabilizzazione del Paese. La quarta ha riguardato il periodo di transizione. La quinta ha comportato il rischieramento dei contingenti.

La Nato espletò il suo comando tramite il Quartier Generale Regionale Allied Forces Northern Europe di Brunsum, in Olanda.

L'Isaf ebbe il compito di : stabilizzare e mettere in sicurezza l'area in coordinamento con le forze afgane, sviluppare e addestrare le forze di sicurezza locali, disarmare le milizie irregolari, condurre operazioni contro la produzione di oppio, individuare le priorità di ricostruzione delle infrastrutture pubbliche, cooperare nell'assistenza umanitaria.

A seguito della presa di comando da parte della Nato si assistette all'allargamento dell'area di responsabilità dell'Isaf, che inizialmente copriva solo l'area di Kabul. In tutto seguirono 4 fasi di allargamento, tra l'ottobre del 2004 e quello del 2006

La partecipazione italiana alla missione Isaf ebbe inizio il 10 gennaio 2002 e consistette in 400 unità dell'Esercito dislocate a Kabul e 50 dell'Aeronautica di stanza ad Abu Dhabi. Alla prima fase di allargamento, l'Italia non partecipò decidendo di mantenere le proprie unità a Kabul.

Solo con la seconda fase l'Italia decise di schierare le proprie truppe nella più tranquilla zona occidentale ai confini con l'Iran. Infatti, a partire dal 31 marzo 2005 le prime forze italiane cominciarono ad operare ad Herat. Tale decisione probabilmente venne assunta per evitare un coinvolgimento nell'area di Kandahar, dove la situazione era sicuramente più calda.

Ad Herat gli italiani assunsero il coordinamento delle Forward Support Base e di un Provincial Reconstruction Team³⁰⁹. Contemporaneamente, assunsero il comando supremo della missione Isaf, con sede a Kabul, con a capo il generale di corpo d'armata Mauro del Vecchio, supportato dallo staff del Corpo di Reazione Rapida di Solbiate Olona. Questo incarico restò nelle mani del generale Del Vecchio fino al 4 maggio 2006. Proprio in virtù dell'assunzione di questi ruoli, il contingente italiano salì a 2.300 soldati, ripartiti tra il comando di Kabul ed Herat.

In questo periodo, l'attività talebana aumentò considerevolmente, costringendo il contingente ad elaborare nuove regole d'ingaggio che potessero supportare il cambiamento di strategia dell'Isaf. Infatti si cominciò a prendere in considerazione l'idea di svolgere vere e proprie operazioni offensive.

Solo a seguito del passaggio di consegne tra il generale Del Vecchio ed il pari grado

³⁰⁹ I Prt sono organismi amministrativi di tipo civile-militare con la funzione di favorire la ricostruzione e lo sviluppo delle aree interessate oltre a garantire la cornice di sicurezza necessaria al procedimento di recupero aree di responsabilità.

britannico David Richards, tale idea si concretizzò. Ovviamente questo cambiamento di strategia comportò non pochi problemi per i partner europei che cominciarono ad avere paura di un possibile coinvolgimento in operazioni militari offensive che avrebbero potuto causare un numero maggiore di perdite umane.

A causa delle spaccature che stavano cominciando a mostrarsi all'interno degli alleati, venne deciso di lasciare separate le due missioni, Enduring Freedom e Isaf, con la possibilità di stabilire limitazioni da parte delle singole nazioni.

Infatti in vista della successiva fase di espansione, l'Italia ne approfittò e stabilì dei propri caveat volti ad imporre una limitazione geografica che avrebbe ristretto l'azione dei militari italiani alle sole aree nord-occidentali³¹⁰.

Con il proseguire dell'espansione aumentarono le pressioni sul Governo italiano da parte dei vertici alleati, volte all'eliminazione di tali vincoli, in modo da permetterne un rischieramento anche nelle nuove zone a sud dell'Afghanistan.

Con l'insediamento del governo Prodi del 17 maggio 2006, il numero dei soldati italiani calò drasticamente, con il ritiro degli alpini della Taurinense e del Corpo di reazione Rapida di Solbiate Olona, facendo calare la presenza italiana a circa 1200 uomini totali. A questa riduzione si associò anche il dietro front sull'invio di sei cacciabombardieri Amx che avrebbero dovuto sostituire i velivoli belgi e olandesi schierati presso Kabul³¹¹. Anche gli impegni assunti da una delegazione di parlamentari italiani, con il ministro della difesa afgano Abdul Rahim Warzak che prevedevano la presa di comando del settore sud, vennero meno

A partire da fine luglio 2006, contrariamente alle dichiarazioni del Governo, vi fu però l'aumento da 1350 a 1938 effettivi. All'interno di questo organico s'inserì la Task Force 45 con l'"Operazione Sarissa"³¹², formata dagli incursori del 9° Reggimento Col Moschin dell'Esercito, dagli Incursori del Gruppo Operativo della Marina, dai Ranger del 4° Reggimento e da alcune unità del 185° Reggimento Acquisizione Obiettivi. Giunsero inoltre tre Operational Mentoring and Liaison Teams con il compito di addestrare ed accompagnare le truppe afgane in operazioni contro i talebani. Un compito fondamentale che caratterizzò l'impegno italiano all'interno della maggior parte delle missioni in cui fu schierata l'Italia.

A partire dalla fine del 2006 venne scatenata una forte offensiva da parte delle truppe

³¹⁰ Per effettuare le operazioni fuori la zona di responsabilità sarebbe stata necessaria l'autorizzazione da parte del governo entro 72 ore.

³¹¹ Veniva richiesto a rotazione dal comando Isaf lo schieramento di velivoli da combattimento per effettuare bombardamenti sulle postazioni.

³¹² Gianluca di Feo, *Quella strana missione chiamata Afghanistan*, L'Espresso, 3 gennaio 2008.

alleate, tra le quali anche quelle italiane, quest'ultime coinvolte in diverse operazioni rischiose come le più importanti Wyconda Pincer o Wyconda Rib, entrambe tenute nascoste alla stampa. A seguito delle prime perdite il Governo decise d'inviare ulteriori equipaggiamenti pesanti a supporto delle truppe³¹³.

I nuovi elicotteri Mangusta ed i blindati Dardo intervennero diverse volte in missioni ufficiali ed ufficiose a supporto delle unità alleate per tutto il 2007. Le truppe italiane furono coinvolte in diversi attentati, combattendo attivamente, contrariamente a quello che fu riferito dal Governo. All'informazione venne preclusa la possibilità di seguire attivamente i militari italiani sul campo per documentarne i fatti.

Questa censura fu direttamente legata al fatto che la stabilità del governo dipendesse dalla presenza di un piccolo gruppo di parlamentari pacifisti, ideologicamente contrari a qualunque forma di guerra. Un silenzio, che si cercò d'imporre anche alla stampa alleata e che non diede il giusto valore all'intervento italiano.

Con l'ascesa del nuovo Governo Berlusconi furono eliminate tutte le limitazioni imposte all'informazione. Tra il 2008 ed il 2009 a seguito di tutta una serie di operazioni offensive e con il ritorno della Brigata Folgore, vi fu un mutamento dell'atteggiamento italiano che diventò particolarmente aggressivo, fino al punto di creare contrasti con il Comando delle forze alleate. La grande esposizione delle truppe arrecò gravi perdite umane tanto da mettere in fibrillazione il governo italiano, che si vide costretto a valutare la possibilità di utilizzare i Tornado, già presenti in Afghanistan.

I contrasti nati all'interno della stessa compagine governativa portarono il Presidente del Consiglio, a seguito della notizia dell'attentato del 17 settembre 2009 in cui persero la vita 6 militari italiani, ad annunciare, contrariamente a quanto affermato dal Ministro della Difesa Ignazio La Russa, il ritiro dei rinforzi precedentemente schierati in vista delle elezioni presidenziali afgane.

Anche in questo caso, la linea politica virò drasticamente tornando sui suoi passi: infatti, invece del ritiro, si decise d'incrementare le truppe di circa mille unità nell'aprile 2010, a seguito delle richieste esplicite del governo americano³¹⁴, a dimostrazione della compattezza dell'Occidente contro il terrorismo. Inoltre l'eventuale abbandono del teatro di guerra avrebbe implicato conseguenze sul nostro status internazionale, incrinando i rapporti con Washington, già indeboliti dalle aperture di Roma alla Russia.

Nel 2010, l'avvicendamento della Brigata Sassari, subentrata alla Folgore, portò il

³¹³ A supporto delle truppe, vennero inviati due velivoli senza pilota Uav Predator, alcuni elicotteri d'attacco Mangusta ed infine alcuni blindati Dardo.

³¹⁴ Le richieste da parte degli Stati Uniti ammontarono a circa 1600 unità.

contingente italiano a circa 3000 unità concentrate ad ovest e organizzate in tre Task Force: North, Center e South più la Task Force 45 che operò sull'intero territorio.

Il 17 maggio del 2010 un ulteriore attentato portò alla perdita di due italiani ed il ferimento di altri due. La risposta dell'Isaf fu immediata: solo 24 ore dopo condusse un'operazione con l'aiuto dell'Esercito Nazionale Afgano, di due velivoli alleati e di unità alpine italiane. La presenza dei militari afgani fu una costante all'interno delle operazioni condotte dagli alleati ed in particolar modo dagli italiani. Il loro ruolo fu essenziale al fine di coinvolgere direttamente la popolazione.

Tra le varie mansioni, la lotta antimine divenne un impegno rilevante del contingente italiano che doveva garantire costantemente la mobilità dei reparti. La vicinanza al popolo afgano consentì di creare una valida collaborazione, che favorì lo scambio d'informazioni. Con l'arrivo, il 23 giugno 2010, del generale David Petraeus al comando della coalizione, a dispetto di quanto lui stesso aveva teorizzato, si vide il ritorno all'approccio enemy centric, con l'avvio dei raid aerei e delle offensive notturne in linea con la condotta italiana.

L'impegno italiano si concentrò principalmente nella provincia di Farah, dove l'infittirsi degli scontri, e l'incremento delle attività di sminamento disturbarono notevolmente i guerriglieri, tanto da culminare in attentati che portarono alla morte di due sottufficiali italiani ed il ferimento di un altro.

Anche in tal caso la reazione del Governo italiano si espresse tramite l'invio di ulteriori rinforzi, tra i quali 17 blindati pesanti Freccia. Venne dunque avviata un'importante offensiva nella provincia di Farah, dove alpini e bersaglieri, armati pesantemente, sotto la copertura aerea fornita dagli elicotteri d'assalto e con la collaborazione delle forze afghane, circondarono un'ampia zona arrestando esponenti guerriglieri.

A conferma dell'aumento dell'impegno italiano, il 16 ottobre 2010, il contingente venne incrementato fino a raggiungere le 4mila unità con la creazione della quarta Task Force territoriale Sud-Est.

Nell'ambito delle elezioni politiche afghane del settembre 2010³¹⁵, l'Italia fornì assistenza e durante un blitz della Task Force 45, entrata in azione per ripulire un compound a seguito di una segnalazione, perse la vita un ufficiale incursore caduto in un imboscata.

³¹⁵ Per garantire il normale svolgimento delle elezioni venne perfezionato un sistema concentrico di controllo. La polizia afghana avrebbe controllato i seggi mentre l'Esercito Nazionale avrebbe controllato una fascia di due chilometri attorno. Al di fuori di quest'ultima fascia avrebbero agito le forze occidentali con una forza d'intervento rapido.

Anche la Marina Militare fornì un consistente contributo tramite il reggimento San Marco con tre elicotteri EH-101 ed un nucleo di 67 fucilieri che costituiscono la Task Force Shark.

Un altro tragico evento ebbe luogo il 9 ottobre, quando un Lince appartenente ad una colonna italiana venne colpito da uno Ied e a seguito dell'attentato rimasero a terra quattro militari del reggimento Alpini ed un quinto rimase gravemente ferito.

Dal 2010 la maggiore operatività è rivolta all'addestramento della sicurezza afghana, infatti dei 4150 militari presenti, già circa 600-650 avevano la qualifica di istruttori. L'addestramento avveniva nei tre centri formativi di Herat, Adraskan e Kabul. Gli istruttori provenivano soprattutto dall'Arma dei Carabinieri ed in piccola parte dalla Guardia di Finanza.

Tale compito molto spesso è stato sottovalutato dalla politica italiana, che lo considerava secondario e lo rendeva scarsamente visibile rispetto alle classiche operazioni di guerra. Anche la rivalità tra le varie forze armate ha contribuito a mettere in secondo piano l'importanza di tale ruolo, riconosciuto invece a livello internazionale come di qualità superiore rispetto a quello svolto dagli alleati.

Nonostante i progressi ed il consolidamento di molte aree, la zona ovest risultò essere ancora instabile e caratterizzata dalla forte presenza di guerriglia organizzata e determinata a compiere attentati contro i convogli alleati.

L'addestramento delle forze afghane risultò necessario in previsione dell'inizio della fase di transizione della missione Isaf, l'ultima prima del ritiro e della restituzione delle competenze sulla sicurezza del territorio nazionale all'esercito ed alle forze di polizia afghane.

Nonostante ciò, le forze talebane restarono consistenti, controllando parte del territorio e continuando ad attaccare i convogli con numerosi attentati. Gli stessi italiani furono vittime di parecchi Ied che causarono vittime fino al 31 dicembre 2014³¹⁶, anno in cui sarebbe terminata la missione Isaf. Iniziò così una rimodulazione in senso riduttivo del numero delle unità impiegate, con la cessione delle varie basi sparse nell'ovest. L'ultima infatti ad essere ceduta fu la base La Marmora di Shindad, lasciando Camp Arena ad Herat come l'unica base in possesso italiano. Nel 2013 la presenza italiana si attestò sulle 2200 unità per scendere successivamente nel 2014 alle 1400 attuali.

³¹⁶ In totale, in Afghanistan, hanno finora perso la vita 53 militari italiani.

3.8.3 *La Missione Resolute Support*

L'impegno italiano è comunque continuato anche successivamente alla fine dell'Isaf, con la partecipazione alla missione Resolute Support che ebbe inizio il 1° gennaio 2015 e che è tutt'ora in corso.

Come stabilito dagli impegni assunti in ambito Nato in occasione dei vertici di Lisbona (2010), Chicago (2012) e Newport in Galles (2014), sulla base della risoluzione 2189, adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il 12 dicembre 2014, Resolute Support si configura come una "no combat mission", con un impiego ridotto di militari.

Aspetti importanti del suo funzionamento sono regolati dallo Status of Forces Agreement (Sofa), firmato a Kabul il 30 settembre 2014 dal Presidente della Repubblica islamica dell'Afghanistan e dall'Alto Rappresentante Civile della Nato, ratificato dal Parlamento afgano il 27 novembre 2014.

La missione si prefigge il miglioramento della funzionalità e delle capacità delle forze di difesa e sicurezza afgane, per consentire loro di mantenere la stabilità in tutto il paese dopo il ritiro del grosso delle forze straniere. Ha come centro nevralgico, Kabul collegato a quattro derivazioni dislocate a Mazar-e-Sharif a nord, Herat ad ovest, Kandahar a sud e Laghman ad est.

Il contributo nazionale italiano consiste attualmente in 895 unità, 145 mezzi terrestri e 8 mezzi aerei distribuiti tra il Comando Resolute Support con compiti di staff ad Herat, nel contesto del Train Advise Assist Command West (Taac-W), con compiti di addestramento, assistenza e consulenza a favore delle istituzioni e delle Forze di Sicurezza locali concentrate nella Regione Ovest³¹⁷. Attualmente il contingente italiano risulta essere il quarto in ordine numerico preceduto da quelli degli Stati Uniti, del Regno Unito e della Germania³¹⁸. Il fabbisogno finanziario della missione, nel 2019 è stato pari a 159.204.525, di cui ero 46 milioni per obbligazioni esigibili nell'anno 2020³¹⁹.

Nel 2018 il ruolo di vice comandante della missione Resolute Support è stato ricoperto dal generale Salvatore Camporeale, mentre il Senior National Representative è stato il generale Marco Tuzzolino, che ha rivestito anche l'incarico di Deputy Chief of Staff della Missione in Afghanistan, con base a Kabul.

³¹⁷ Sito difesa.It, Operazioni internazionali, Afghanistan RS, alla voce contributo nazionale.

³¹⁸ Sito nato.int, *Resolute Support Mission: key Facts and Figures*.

³¹⁹ Servizi e Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Dossier, Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2019*, Doc. XXV n. 2 e Doc. XXVI n. 2, 13 maggio 2019, p. 33.

Con l'avanzata e la conquista di rilevanti zone da parte dei talebani nelle province di Farah, Badghis, Herat e Ghor, piccoli contingenti di soldati italiani denominati 'Expeditionary Advisory Package' sono stati rischierati nelle zone occidentali per sostenere le operazioni offensive dell'esercito afgano. Hanno partecipato quindi elementi dei Rangers del 4° Alpini ed elicotteri d'attacco Mangusta. Il totale delle forze impegnate in quell'anno fu di 1037 unità, portando il contingente italiano ad essere il secondo in ordine numerico subito dopo quello americano.

Per lo svolgimento delle missioni in Afghanistan i Paesi partecipanti hanno sostenuto una spesa che complessivamente raggiunge i mille miliardi.

Per quanto riguarda l'Italia, il costo ufficiale della partecipazione alle missioni militari in Afghanistan, a partire dal novembre 2001, comprendenti Enduring Freedom, ISAF e Resolute Support, è stato di 6,3 miliardi di euro, vale a dire in media oltre un milione di euro al giorno. Va aggiunto a questa cifra lo stanziamento di 360 milioni a favore delle forze armate afgane, pari a 120 milioni l'anno a partire dal 2015.

Inoltre è di circa 900 milioni l'ammontare di spese sostenute per il trasporto di truppe, mezzi e materiali, la costruzione di basi e infrastrutture militari, il supporto operativo della Task Force Air di stanza negli Emirati, in Qatar ed in Bahrein, gli ufficiali di collegamento distaccati presso il Comando Centrale Usa di Tampa in Florida, il supporto d'intelligence degli agenti dell'Aise, la protezione attiva e passiva delle basi, il supporto sanitario del personale della Croce Rossa Italiana, la protezione delle sedi diplomatiche nazionali e le attività umanitarie militari strumentali.

Considerate tutte queste voci, il totale sale ad oltre 7,5 miliardi, ai quali si aggiungono circa 260 milioni stanziati per investimenti in iniziative di cooperazione civile³²⁰.

La campagna in Afghanistan è costata anche un alto contributo in termini di vite umane alla coalizione internazionale. Ammonta a 3.542 il numero di militari deceduti tra cui 54 italiani, nei primi 19 anni di guerra.

³²⁰ Osservatorio sulle spese militari italiane, *Rapporto annuale sulle spese militari italiane*, 2018, a cura di Enrico Piovesana e Francesco Vignarca, p. 9-10.

Costo impegno militare italiano in Afghanistan (milioni di €)

ANNO	SOLDATI	STANZIAMENTI	COSTI EXTRA	COSTO FINALE	COOP. CIVILE
2001	350	71.682.000	10.322.208	82.004.208	-
2002	740	250.170.662	36.024.575	286.195.237	-
2003	1.500	243.356.401	35.043.322	278.399.723	-
2004	1.039	151.217.236	21.775.282	172.992.518	-
2005	2.090	249.421.724	35.916.728	285.338.452	-
2006	1.800	288.299.409	41.515.115	329.814.524	-
2007	2.550	311.350.881	44.834.527	356.185.408	40.000
2008	2.404	340.775.269	49.071.639	389.846.908	50.000.000
2009	3.207	557.754.952	80.316.713	638.071.665	8.103.400
2010	4.200	709.478.523	102.002.847	811.481.370	45.300.000
2011	4.250	808.667.427	106.080.944	914.748.371	24.800.000
2012	4.000	772.675.815	92.866.443	865.542.258	34.700.000
2013	2.900	574.010.083	96.626.892	670.636.975	20.000.000
2014	1.872	420.239.136	78.727.166	498.966.302	16.690.000
2015	732	185.024.243	21.911.622	206.935.865	20.250.000
2016	950	179.030.323	19.448.652	198.478.975	19.950.000
2017	1.037	174.391.943	19.332.400	193.724.343	20.000.000
2018	900	167.164.527	18.178.646	185.343.173	20.000.000
TOTALE		6.454.710.554	1.389.995.721	7.844.706.275	279.833.400

Fonte: Decreti governativi di proroga delle missioni internazionali (deliberazioni CdM dal 2017)

3.9 La guerra in Iraq e la non belligeranza dell'Italia

A seguito dei fatti dell'11 settembre, l'amministrazione americana non limitò la propria risposta al rovesciamento del regime talebano in Afghanistan, ma rivolse la propria attenzione anche verso l'Iraq, sostenendo che possedesse o stesse sviluppando armi di distruzione di massa pericolose per la sicurezza internazionale. Si ipotizzò persino che una dirigenza particolarmente spregiudicata potesse servirsene per armare di mezzi non convenzionali i terroristi.

A Saddam Hussein venne quindi intimato di aprire le porte agli ispettori internazionali o andarsene. Il presidente iracheno rifiutò il diktat e subì conseguentemente un attacco militare che non ebbe alcuna legittimazione dall'Onu e al quale l'Italia non partecipò.

La comunità internazionale si divise tra interventisti e non: tra i primi si annoverarono chiaramente Gran Bretagna, Polonia e Danimarca, mentre tra i secondi, Francia, Germania, Russia, Cina, Stati Arabi e la stessa Italia.

Il dibattito italiano coinvolse diversi organi istituzionali, tra i cui il Consiglio

Supremo di Difesa. In vista della guerra irachena, il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, richiamandosi alla procedura prevista dalla legge 27/1997, convocò il Consiglio Supremo di Difesa³²¹.

Nonostante il richiamo esplicito, il Consiglio Supremo assunse un ruolo completamente differente da quello previsto dalla Legge, ponendosi come una vera e propria sede decisionale in cui venne definito l'indirizzo politico al quale sia il Parlamento che il Governo si sarebbero dovuti conformare.

Per comprendere appieno la rilevanza di questo ruolo bisogna fare alcuni cenni al processo decisionale che portò il Consiglio, ad esprimersi contro il coinvolgimento dell'Italia nel conflitto.

Il primo passo avvenne il 9 marzo 2003 quando il Ministro della Difesa, Antonio Martino, rese noto al Presidente della Repubblica che la coalizione a guida statunitense avrebbe avviato le operazioni militari indipendentemente dall'autorizzazione rilasciata dalle Nazioni Unite.

Il Presidente Ciampi, la cui opinione divergeva da quella interventista assunta dal Governo, decise a quel punto di conferire il 14 marzo con il Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, il vice-presidente del Consiglio Gianfranco Fini, il ministro degli Affari Esteri Franco Frattini ed infine il sottosegretario alla presidenza del Consiglio Gianni Letta, con lo scopo di affrontare il tema della crisi irachena. In tale occasione, il Presidente Ciampi rese nota la sua posizione, affermando che non si sarebbe verificato alcun intervento italiano senza prima una legittimazione formale a livello internazionale da parte di una delle organizzazioni di cui l'Italia era parte.

Quattro giorni dopo, il 18 marzo, il Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, presentò una bozza di mozione da far approvare al Parlamento che venne immediatamente criticata dagli esponenti dell'Udc, i quali non concordarono sul fatto che il Governo ritenesse l'intervento militare legittimo in base al diritto internazionale.

Il giorno stesso, il Presidente della Repubblica chiese ai Presidenti delle rispettive Camere di anticipare al giorno 19 la seduta, che sarebbe stata preceduta dalla convocazione del Consiglio Supremo di Difesa, il quale avrebbe esaminato la posizione italiana in merito alla crisi irachena.

Alla riunione furono invitati anche il vice-presidente del Consiglio Gianfranco Fini ed il ministro Rocco Buttiglione. Ciampi fu inamovibile e dichiarò che, qualora il

³²¹ Comunicato ufficiale diramato dalla presidenza della repubblica: "Il presidente della repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, ha presieduto oggi, al Palazzo del Quirinale, una riunione del consiglio supremo di difesa, convocato ai sensi dell'articolo 1, lettera a), della legge 18 febbraio 1997, n. 25, per l'esame della posizione dell'Italia sulla crisi irachena".

Governo non avesse cambiato la propria opinione accettando i cosiddetti “sei paletti”, avrebbe inviato un messaggio alle Camere appellandosi al rispetto dell’articolo 11 della Costituzione. In conclusione lo scontro si ebbe su un unico punto, ovvero “sull’esclusione dell’uso di strutture militari quali basi di attacco diretto ad obiettivi iracheni”. Al fianco di Ciampi si schierarono Buttiglione e Fini, i quali diedero manforte al Presidente che riuscì ad imporre la propria volontà.

E fu così che “nella primavera del 2003 il Capo dello Stato fece pienamente valere nei confronti del Governo le proprie funzioni di garante della Costituzione”³²²

Pertanto il Consiglio Supremo di Difesa impose lo status di non belligeranza da parte dell’Italia, che non avrebbe potuto mettere a disposizione dei paesi partecipanti, armamenti, mezzi militari e strutture militari come basi d’attacco diretto nei confronti dell’Iraq, ma solo per esigenze di transito, rifornimento e manutenzione dei mezzi, riconoscendo inoltre la possibilità di sorvolo dello spazio aereo nazionale.

L’Italia non prese quindi parte al conflitto che avrebbe depresso Saddam Hussein. Accettò invece di contribuire alla successiva stabilizzazione.

3.9.1 *l’Operazione Antica Babilonia 2003-2006*

In un incontro svoltosi a Londra il 15 aprile 2003 tra i Ministri della Difesa dei paesi partecipanti si stabilirono i compiti e l’organizzazione della forza di stabilizzazione internazionale da inviare in Iraq. Lo schieramento di un dispositivo militare fu sostenuto da ben tre Risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza dell’Onu: la 1483, la 1511 e la 1546 con le quali si determinò che la forza avrebbe assistito il popolo iracheno nella riforma delle proprie istituzioni, contribuito al mantenimento della sicurezza e della stabilità in Iraq e accompagnato il passaggio dei poteri ad un governo sovrano ad interim.

Inoltre per accrescere la legittimità della Forza di stabilizzazione, l’Onu autorizzò l’uso di tutte le misure necessarie per il mantenimento della sicurezza, per il supporto alla United Nations Assistance Mission in Iraq (Unami) e, su esplicita richiesta irachena, che si effettuassero attività di prevenzione e dissuasione del terrorismo.

La missione militare italiana post bellica, denominata Antica Babilonia, s’inserì all’interno della Forza di stabilizzazione internazionale e fu annunciata dal ministro

³²² Germano Dottori, *Questioni di pace o di guerra*, Roma, Aracne editrice S.r.l., I edizione, luglio 2006, p. 270.

della Difesa Antonio Martino il 14 maggio 2003³²³.

L'area di schieramento del contingente italiano fu quella di Dhiqar, nel sud est dell'Iraq, popolata dagli sciiti e dove l'Eni aveva avuto modo di avviare ricerche di gas e petrolio.

Dal punto di vista della catena di comando, il contingente italiano fu posto alle dipendenze della Combined Joint Task Force 7 di Baghdad a guida americana, che si componeva di due Divisioni Multinazionali, una a guida della Polonia nella parte centro meridionale del Paese ed una a guida del Regno Unito di cui l'Italia faceva parte.

La consistenza del contingente italiano ammontò inizialmente a circa 2900 militari di cui 1700 dell'Esercito, 400 Carabinieri, 220 dell'Aeronautica e 500 della Marina di cui solo 100 operarono sul territorio³²⁴.

Le mansioni attribuite al contingente erano essenzialmente di tipo "protettivo e di sicurezza condotte con attività di ricognizione e sorveglianza, di protezione e sicurezza, di stabilizzazione e assistenza"³²⁵: compiti confermati anche dall'articolo 1 della legge del 1° agosto 2003 e dalla Direttiva Operativa Nazionale che a sua volta richiamava le Risoluzioni Onu.

Quindi mentre il governo tenne a sottolineare come si trattasse di una missione squisitamente umanitaria rivolta alla popolazione irachena, in realtà, perché ci fossero le condizioni ottimali di sicurezza per la distribuzione degli aiuti umanitari, bisognava, se necessario, ricorrere anche all'uso della forza. A conferma del fatto che non si fosse in presenza di una missione esclusivamente umanitaria, solo il 7% del miliardo e mezzo di euro stanziati per l'intera missione venne utilizzato per le attività di ricostruzione. Un'altra conferma si ebbe dalla totale assenza di organizzazioni non governative italiane, che accusarono l'intervento della Forza Multinazionale di essere a sostegno dell'occupazione anglo-americana.

La mancanza degli strumenti necessari a mantenere la sicurezza, per rafforzare

³²³ Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Commissioni Affari Esteri e Difesa Riunite, comunicazioni del governo sull'impiego di un contingente militare italiano nell'ambito dell'intervento umanitario in Iraq, 9° Resoconto stenografico Seduta di mercoledì 14 Maggio 2003, dichiarazioni del Ministro della Difesa, Antonio Martino: "In attuazione di tali decisioni, ho impartito all'Autorità militare le direttive per la pianificazione della missione, la definizione dei compiti, l'approfondimento degli aspetti organizzativi, addestrativi operativi e logistici, la designazione delle forze e la loro predisposizione. Conseguentemente, l'Autorità militare ha emanato i preavvisi d'ordine alle quattro Forze armate per i volumi organici autorizzati, i contributi di ciascuna Forza armata, il livello di approntamento delle forze, l'indicazione di massima degli aspetti logistici, gli orientamenti d'impiego".

³²⁴ Dati tratti da Gianandrea Gaiani in *Iraq-Afganistan Guerre di pace italiane*, Studio LT2, Venezia, p.51.

³²⁵ Stato Maggiore della Difesa, Ufficio Generale del Capo di Stato Maggiore, Ufficio Pubblica Informazione, scheda notizie, *Relativa Alla Partecipazione Italiana Alla Operazione Multinazionale "Antica Babilonia" Iraq*.

l'idea della missione umanitaria e per non dare adito a contestazioni da parte dell'opposizione politica, accrebbe i rischi a carico del contingente. Infatti, l'assenza di carri armati, il ritardo nella distribuzione di armamenti anticarro, l'insufficienza numerica del personale a presidio della zona di responsabilità, l'insufficienza anche dei mezzi del Genio incaricato di rafforzare le misure di difesa e l'equipaggiamento individuale inadatto alle condizioni climatiche ed operative, segnarono in maniera irreparabile l'intervento italiano.

Il modello operativo, che prevedeva l'utilizzo di carri armati usati durante tutti gli anni 90, come ad esempio in Somalia, in Bosnia ed in Kosovo e che quindi rappresentò quasi una sorta di protocollo, non fu applicato nel caso dell'Iraq.

Prova ne fu la strage di Carabinieri e militari a Nassiriya del 12 novembre 2003³²⁶, in cui persero la vita 19 italiani e 9 iracheni o la cosiddetta Battaglia dei ponti nella primavera 2004³²⁷.

Un tentativo di porre rimedio alle criticità emerse nel teatro operativo si ebbe agli inizi del 2005 con l'invio dei Mangusta, che fece dell'Italia l'unico paese ad aver rinforzato il proprio contingente solo dopo le elezioni irachene del 30 gennaio 2005.

In previsione delle imminenti elezioni politiche italiane, il Governo Berlusconi avviò successivamente un progressivo ritiro del contingente, che scese dalle 3300 unità che aveva raggiunto a 1600, mantenendo inalterati i compiti ad esso attribuiti. Il Ministro della Difesa Martino annunciò quindi la fine della missione militare per il dicembre 2006.

Nell'aprile 2006 contemporaneamente alle elezioni politiche italiane e all'insediamento del governo di centro sinistra con a capo Romano Prodi, vi fu un'escalation di attentati contro i vari contingenti con l'obiettivo da parte dei guerriglieri di premere sul ritiro delle Forze Armate.

Nonostante gli inglesi riuscirono a dimostrare che tali attentati fossero stati appoggiati da milizie filo iraniane, l'Italia continuò a mantenere un impassibile silenzio senza mai rivolgere accusa alcuna nei confronti di Teheran.

Il 17 maggio 2006, il neo presidente del Consiglio Romano Prodi annunciò, nel

³²⁶ La strage fa riferimento all'attentato della base Maestrale del 12 novembre 2003. In tal caso, la mancanza di adeguate armi controcarro e delle relative protezioni lungo il perimetro contribuirono nella riuscita dell'attentato. Nel 2019, i giudici della Terza sezione civile della Corte di Cassazione hanno condannato l'ex generale Bruno Stano, alla guida della Brigata Sassari durante la missione italiana in Iraq, a risarcire le famiglie delle vittime. Secondo i giudici, l'ex generale sottovalutò i segnali di pericolo e non fece approntare le dovute misure di sicurezza.

³²⁷ La Battaglia dei ponti, detta anche Battaglie di Nassiriya, consistette in una serie di tre battaglie intercorse tra il 6 aprile ed i primi di agosto 2004 che videro come protagonisti un qualche centinaio di soldati italiani combattere contro i guerriglieri di Al Mahdi.

discorso d'insediamento³²⁸, il ritiro nei tempi tecnici del contingente militare, ponendo fine alla missione Nuova Babilonia³²⁹ che avrebbe dovuto sostituire l'impegno precedente. Fu l'ennesimo cambio di rotta della politica italiana che sicuramente non aiutò a consolidare la credibilità del Paese nello scenario internazionale. Lo scompiglio tra gli alleati scaturito dalla notizia del ritiro e l'intervento dello stesso Tony Blair fecero sì che il Governo prolungasse la missione fino a dicembre.

Il ritiro quindi fu dettato più che altro da condizioni politiche che dall'effettiva fine della missione che si rivelò tutt'altro che compiuta.

Antica Babilonia si concluse il 1° dicembre 2006 con un costo totale di 1,5 miliardi di euro e 33 caduti, dei quali la maggior parte a causa degli attentati contro la Base Maestrale ed i convogli militari.

3.9.2 *Prima Parthica, Praesidium e Centuria*

A seguito della Conferenza internazionale per la pace e la sicurezza in Iraq, tenutasi a Parigi il 15 settembre 2014, nacque infatti una Coalition of the Willing volta a contrastare il terrorismo messo in atto da Daesh.

La legittimazione di questo intervento venne assicurata dalle Risoluzioni Onu 2170 del 15 agosto 2014 e 2178 del 27 settembre 2014, dando il via alla missione Inherent Resolve, entro la quale è stata collocata l'Operazione italiana "Prima Parthica"³³⁰, che riprende i compiti svolti dai Carabinieri a Camp Dublin a Baghdad dal 2007 al 2011. L'Italia vi partecipa assieme ad altri 80 Paesi, svolgendo un ruolo attivo per contrastare l'autoproclamato Stato Islamico.

Il dispositivo nazionale, con attualmente 1100 unità, 305 mezzi e 12 aerei, opera in Iraq e Kuwait, con centro principale ad Erbil, dove sono tenuti i corsi di formazione dei

³²⁸ Discorso d'insediamento del Presidente del Consiglio, Romano Prodi, del 17 maggio 2006. "Consideriamo la guerra in Iraq e l'occupazione del Paese un grave errore. Essa non ha risolto, anzi ha complicato, il problema della sicurezza. Il terrorismo ha trovato in Iraq una nuova base e nuovi pretesti per azioni terroristiche interne ed esterne ai conflitti iracheni. Quella guerra, come ha ammesso recentemente l'ambasciatore americano a Bagdad, ha scoperchiato un vaso di Pandora che rischia di far deflagrare l'intera regione. E? perciò intenzione del governo proporre al Parlamento il rientro dei nostri soldati, anche se siamo orgogliosi della prova di abilità professionale, di coraggio e di umanità che essi hanno dato e stanno dando. Abbiamo purtroppo dovuto piangere numerosi caduti. Noi tutti siamo vicini alle loro famiglie, noi tutti siamo riconoscenti per il sacrificio che i loro cari hanno fatto. Il rientro del contingente italiano avverrà nei tempi tecnici necessari, definendone anche in consultazione con tutte le parti interessate le modalità affinché le condizioni di sicurezza siano garantite".

³²⁹ Nuova Babilonia sarebbe consistita in una missione a guida civile volta alla ricostruzione ed allo sviluppo delle infrastrutture civili.

³³⁰ Dal nome di una legione romana creata nel 197 da Settimio Severo, che riuscì ad arrivare fino in Mesopotamia.

Peshmerga e a Bagdad, dove sono tenuti i corsi per le forze speciali irachene da parte dei Carabinieri. Un ruolo, riconosciuto a livello internazionale e svolto con un basso profilo per evitare ripercussioni politiche indesiderate. A questo si aggiungono anche i seguenti compiti: contribuire agli staff della coalizione, rifornire gli assetti aerei della coalizione ed infine effettuare ricognizioni e sorveglianza con velivoli e aerei a pilotaggio remoto.

All'interno della Missione Prima Parthica, a partire dal 2016 si è collocata la Task Force Praesidium, nata a seguito dell'aggiudicazione da parte della ditta italiana Trevi S.p.a dei lavori di consolidamento della diga di Mosul. La forza militare, composta da circa 450 soldati ha avuto il compito di presidiare la diga e proteggere gli ingegneri, i tecnici e gli operai della società italiana. Si è inoltre provveduto ad addestrare la polizia federale irachena per migliorare la sicurezza del manufatto.

Durante lo svolgimento della missione, nell'ottobre 2017, si sono avuti momenti di tensione, quando si è temuto il ritiro delle forze militari curde e la loro conseguente sostituzione con unità dell'esercito iracheno ed in particolare con l'arrivo delle milizie sciite filo iraniane. A seguito di queste notizie, non venne esclusa l'immediata evacuazione degli italiani che rischiavano di trovarsi al centro degli attriti tra le autorità curde e quelle del governo centrale iracheno.

Con il passaggio di consegne tra le Forze Armate italiane e quelle statunitensi, il 28 febbraio 2019 si è conclusa la missione italiana a difesa della diga di Mosul, nella quale si sono avvicendati diversi contingenti, reparti e comandanti³³¹.

Ritornando alla missione Prima Parthica, non sono mancate circostanze controverse che, oltre ad aver creato perplessità ed aperto dibattiti, hanno messo in evidenza le criticità del sistema italiano.

A tal proposito, va ricordato come all'interno dell'operazione multinazionale a guida Usa Inherent Resolve sia inquadrata "l'Operazione Centuria" svolta dalla Task Force 44, composta da un'aliquota del 9° Reggimento d'assalto "Col Moschin", da altre unità dipendenti dal Cofs (il Comando interforze per le operazioni delle forze speciali del generale Nicola Zanelli), dagli incursori di Marina del Comsubin, dai Gis dei Carabinieri, dal 17° Stormo dell'Aeronautica, dai Ranger del 4° Alpini e dai ricognitori del 185° Folgore.

³³¹ 6° Reggimento Bersaglieri – Col. Piccirillo – dal 21.09.2016 al 24.02.2017; 1° Reggimento Bersaglieri – Col. Iorio – dal 25.02.2017 al 13.08.2017; 3° Reggimento Alpini – Col. Piasente – dal 14.08.2017 al 14.02.2018; 151° Reggimento Fanteria – Col. Settesoldi – dal 15.02.2018 al 22.07.2018; 82° Reggimento Fanteria – Ten. Col. Carbonetti – dal 23.07.2018 al 25.12.2018; 187° Reggimento Paracadutisti – Ten. Col. Leone – dal 26.12.2018 al 28.02.2019.

Questa operazione è venuta alla ribalta dei media nazionali a seguito dell'attentato del 10 novembre 2019, nel quale sono rimasti gravemente feriti cinque militari appartenenti alla Task Force 44 che stavano operando nella zona delle montagne di Ghara, fra Kirkuk e Kfre en Duz.

Secondo il comunicato stampa del 10 novembre dello Stato Maggiore della Difesa, "Il team stava svolgendo attività di mentoring and training a beneficio delle Forze di Sicurezza irachene impegnate nella lotta al Daesh".

Sono però sorti dubbi sui reali compiti attribuiti a questa "Centuria". Diverse testate giornalistiche nei giorni immediatamente successivi hanno analizzato lo scenario ipotizzando che la Task Force fosse invece impegnata al fianco dei Peshmerga in una vera e propria operazione offensiva contro l'Isis.

Effettivamente le dinamiche che hanno portato il nucleo operativo ad imbattersi in un led sembrerebbero quelle di un'operazione militare a tutti gli effetti e non di un semplice esercizio addestrativo, dato che il teatro operativo sarebbe tra quelli più delicati e rischiosi.

Viene facile paragonare l'Operazione Centuria all'Operazione Sarissa che si ebbe in Afghanistan quando il Governo Prodi, al trapelare delle prime notizie, smentì immediatamente la presenza del coinvolgimento in operazioni offensive da parte delle Forze speciali italiane. Anche con questa operazione è stato usato lo stesso atteggiamento: tenere nascosta l'esistenza, persino al Parlamento, di una missione che ufficialmente non esiste fino alla sua conclusione oppure fino al trapelare di notizie che non possono essere smentite poiché provenienti da agenzie o da organi militari esteri.

3.10 Libia 2011

L'Italia venne colta di sorpresa dalla rapida accelerazione che all'inizio della primavera 2011 portò Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia ad attaccare la Libia di Gheddafi sulla base del principio della "responsability to protect".

Per quanto la diplomazia italiana avesse cercato di rimanere fedele al trattato di amicizia e non aggressione che era stato ratificato nel 2010, l'Italia non poté far nulla per fermare la corsa al conflitto. E dovette anzi risolversi a partecipare, di fronte alla forza delle pressioni interne ed internazionali.

Il 17 marzo 2011, mentre in Italia si festeggiava il 150° anniversario dell'Unità, il Consiglio di Sicurezza dell'Onu autorizzò l'uso della forza contro la Libia. Ebbero dunque immediatamente luogo le consultazioni tra le massime cariche istituzionali che

si trovavano al teatro dell'opera della capitale

L'indomani, 18 marzo 2011, i Ministri degli Affari Esteri e della Difesa informarono il Parlamento circa gli sviluppi della situazione libica in relazione all'approvazione della Risoluzione Onu adottata il giorno prima. In tale occasione, le Commissioni Riunite Affari Esteri e Difesa, sia di Camera che del Senato, approvarono due distinte risoluzioni con le quali s'impegnò il Governo "ad assicurare che l'Italia partecipi attivamente con altri paesi disponibili, ovvero nell'ambito delle organizzazioni internazionali di cui il Paese è parte, alla piena attuazione"³³² della già citata risoluzione Onu. Il successivo 24 marzo 2011, ministri degli Affari esteri e della Difesa comunicarono alla Camera dei Deputati ed al Senato gli sviluppi dell'intervento militare. Vennero dunque approvate due risoluzioni ulteriori³³³, con le quali s'impegnò il Governo a proseguire la collaborazione internazionale per attuare la Risoluzione Onu. In tale occasione si votò quindi la richiesta da parte dell'esecutivo di fornire le basi ed i mezzi necessari per svolgere le operazioni militari.

Il 27 aprile 2011, il Ministro Frattini intervenne per aggiornare il Parlamento sull'evoluzione della situazione, dato che il 25 aprile il Presidente del Consiglio aveva deciso di concorrere agli interventi aerei della Nato su obiettivi strategici posti in territorio libico.

Il 3 ed il 4 maggio il Governo concluse la discussione con l'adozione di mozioni sull'impegno dell'Italia in Libia con riferimento specifico agli attacchi aerei cui i velivoli italiani avrebbero partecipato.

Il modo con cui l'Italia impiegò la forza in Libia rispecchiò il modo di fare ambiguo della politica italiana e soprattutto la sua cultura strategica.

Possono essere individuati tre fasi distinte. La prima consistette nello spiegamento di forze navali in risposta all'insurrezione cirenaica per assicurare una migliore difesa del territorio nazionale, ricordando il precedente lancio di missili Scud su Lampedusa nel 1986.

La seconda, che si potrebbe definire di transizione, vide l'invio di aiuti ai ribelli con una violazione delle acque territoriali libiche e quindi dell'accordo bilaterale del 2008. Sembra che l'Italia avesse preso una posizione al riguardo di Tripoli, ma non fu così, perché nel momento in cui Gheddafi avviò una controffensiva prossima al trionfo,

³³² Risoluzione in Commissioni riunite 7-00520, presentata da Fiamma Nirenstein, mercoledì 23 marzo 2011, seduta n.451.

³³³ Camera dei Deputati, Risoluzione in Assemblea 6-00071 presentata da Fabrizio Cicchitto, del 24 marzo 2011; Camera dei Deputati, Risoluzione in Assemblea 6-00072 presentata da Dario Franceschini, del 24 marzo 2011.

Roma temporeggiò mentre Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti si predisposero ad intervenire.

La terza fase venne segnata dall'accelerarsi, grazie all'azione diplomatica franco-britannica, di una decisione tanto attesa del Consiglio di sicurezza che adottò la Risoluzione 1973.

A causa di questa risoluzione, l'Italia messa con le spalle al muro, pose a disposizione le basi militari ed i propri mezzi a favore della missione Odyssey Down.

Concretamente l'impegno militare italiano iniziò il 22 febbraio 2011 con la partenza da Taranto del cacciatorpediniere Francesco Mimbelli, che sostituì la nave da spionaggio elettronico Elettra, seguito dalla portaeromobili Giuseppe Garibaldi e successivamente dalla portaerei Cavour.

I compiti, oltre a quelli di sorveglianza e controllo delle coste, consistettero nel fornire assistenza e procedere all'evacuazione degli italiani residenti nel teatro di crisi libico. A rafforzare il gruppo navale intervennero anche le navi anfibiae San Giorgio e San Marco idonee ad avviare operazioni anfibiae. Contemporaneamente vennero impiegati alcuni velivoli civili e militari inviati verso l'aeroporto di Tripoli con il compito di mettere in salvo i concittadini.

Tra il 4 ed il 5 marzo 2011 il pattugliatore Libra, trasportò ben 25 tonnellate di aiuti e materiale a Bengasi destinati ai ribelli. A bordo vi era anche un'aliquota dei fucilieri del reggimento San Marco, che ebbe il compito di assicurare la cornice di sicurezza alle operazioni di sbarco e distribuzione degli aiuti³³⁴.

A seguito della risoluzione 1973, a partire dal 20 marzo, l'Italia mise a disposizione ben sette basi aeree - Amendola, Gioia Del Colle, Sigonella, Aviano, Trapani-Birgi, Decimomannu e Pantelleria - fornendo inoltre il supporto tecnico logistico necessario sia per gli aerei italiani che per quelli della coalizione. Vennero impegnati 5 mila militari dell'Aeronautica per erogare tutta una serie di servizi ed attività essenziali.

Per perseguire direttamente i due obiettivi stabiliti dalla Risoluzione, ovvero "proteggere i civili e le aree a popolazione civile minacciate di attacco" e "imporre un'interdizione su tutti i voli nello spazio aereo"³³⁵, l'Italia mise a disposizione della "coalizione dei volenterosi" i seguenti assetti: 4 velivoli Tornado Ecr, 4 caccia F-16, Eurofighter e 2 Tornado Ids "Tanker". La Marina Militare, dal 20 al 26 marzo, ha mobilitato anche la portaerei Garibaldi con a bordo quattro velivoli Av-8B plus, il cacciatorpediniere Andrea Doria con compiti di difesa aerea, la fregata Euro ed il

³³⁴ La Gazzetta del Mezzogiorno, *Libia: arrivata a Bengasi nave Libra*, 7 marzo 2011.

³³⁵ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione, 1973/2011.

rifornitore Etna inseriti all'interno della forza marittima Nato.

Sulla "pubblicità" della partecipazione attiva da parte italiana ai bombardamenti si sono verificate le stesse situazioni che avevano caratterizzato i precedenti interventi italiani.

Infatti, subito dopo le prime sortite, alcuni media esteri diedero notizia che tra i vari velivoli coinvolti vi fossero anche quelli di Roma. Nonostante le smentite da parte del Governo, un'ulteriore conferma del profilo combat della missione si ebbe poco tempo dopo, con la dichiarazione da parte di un pilota, appena rientrato da una missione³³⁶, dell'effettivo impiego dell'armamento di bordo contro gli asset libici³³⁷.

Dal 30 marzo 2011 il comando dell'operazione passò alla Nato, sotto il nome di Unified Protector e fu in questa occasione che l'Italia ottenne l'incarico di guida della flotta marittima, incaricata di far rispettare un embargo navale. Infatti le unità navali della Nato che parteciparono all'operazione Unified Protector furono poste alle dipendenze dell'Ammiraglio di Squadra Rinaldo Veri nella sua funzione di Comandante atlantico di Mcc (*Maritime Component Command*), di stanza a Napoli, che a sua volta si avvalse dei servizi del Combined Air Operations Center di Poggio Renatico. Successivamente furono inglobate anche la No Fly Zone e le operazioni offensive.

La Marina Militare mise a disposizione dell'Operazione "Unified Protector", già dal 26 marzo, le seguenti navi: l'unità di supporto logistico "Etna"; la portaerei "Giuseppe Garibaldi", con a bordo quattro aerei a decollo verticale Av-8B II plus e 4 elicotteri da pattugliamento Eh 101; fregata "Libeccio", con a bordo due elicotteri Ab 212; pattugliatore d'altura "Comandante Bettica", con a bordo un elicottero Ab212. Inoltre la Marina Militare concorse alla difesa aerea nazionale, con la presenza del cacciatorpediniere Andrea Doria, e all'emergenza immigrazione con la nave San Marco³³⁸.

In questa fase di transizione di comando, vi fu lo scontro di due posizioni: quella francese che voleva concentrare la direzione operativa in un direttorio ristretto e quella turco-italiana che voleva un maggior coinvolgimento del Consiglio del Nord Atlantico. Contemporaneamente, gli Stati Uniti, al contrario delle previsioni italiane, decisero di assumere un profilo basso, che trovò conferma nella destinazione ai comandi dell'operazione di un ufficiale canadese.

³³⁶ Missione del 20 marzo 2011 in cui furono coinvolti 4 Tornado Ecr e due cacciabombardieri per il rifornimento partiti da Trapani Birgi.

³³⁷ A seguito di tali dichiarazioni, il maggiore Nicola Scolari, uno dei piloti dei Tornado Ecr che hanno partecipato alla missione del 20 marzo, è stato rilegato alla base di San Damiano.

³³⁸ Camera dei Deputati, XVI legislatura, Documentazioni e Ricerche, *Il contributo delle Forze armate italiane nella crisi libica*, 2 maggio 2011.

Dal 27 aprile, secondo quanto riferito dal Ministro della Difesa Ignazio La Russa³³⁹, gli assetti militari italiani hanno aumentato la flessibilità operativa dei propri velivoli con azioni mirate contro specifici obiettivi militari selezionati sul territorio libico, nell'intento di contribuire a proteggere la popolazione civile libica, sempre nei limiti previsti dal mandato dell'operazione³⁴⁰. Quindi l'Italia sostanzialmente si accontentò del comando della flotta navale, senza aspirare ad un ruolo più influente che gli sarebbe spettato anche solo considerando la sua posizione geografica.

In conclusione i jet italiani avrebbero condotto in sette mesi 1900 missioni per un totale di 7300 ore di volo. Solo nel settore di Misurata a partire dal 26 aprile, giorno in cui vennero autorizzate le missioni di bombardamento, le sortite furono 456, considerando sia quelle di attacco al suolo sia quelle di neutralizzazione delle difese aeree nemiche³⁴¹. I velivoli individuarono 1500 obiettivi, attaccandone oltre 500 con circa 850 bombe a guida laser e satellitare con una precisione del 97%, non arrecando danni collaterali di alcun genere³⁴².

³³⁹Commissioni Riunite III (Affari Esteri E Comunitari) - IV (Difesa) Della Camera dei Deputati 3^a (Affari Esteri, Emigrazione) - 4^a (Difesa) Del Senato Della Repubblica Resoconto Stenografico, Seduta di mercoledì 27 aprile 2011, Ministro della Difesa, Ignazio La Russa: "Dunque abbiamo confermato sul piano quantitativo - questo è importante - lo stesso contributo di assetti aerei che rappresentava a nostro avviso già un apporto di primo livello sul piano delle capacità, soprattutto se si considerino in sistema con il dispositivo aereo navale e il complesso delle nostre basi e relativo supporto operativo logistico e tecnico. Per la condotta delle operazioni aeree relative all'imposizione della no fly zone sino ad ora il nostro Paese ha fornito 12 velivoli da combattimento al giorno: per l'esattezza, quattro velivoli di tipo Eurofighter o F16 per compiti di difesa e superiorità aerea; quattro velivoli Tornado Ecr per compiti di soppressione delle difese aeree libiche, in grado cioè di lanciare missili - i giornali possono dire di bombardare, io dico correttamente di lanciare missili - per distruggere i radar libici; quattro velivoli AV-8B Plus imbarcati su nave Garibaldi per compiti di difesa aerea e ricognizione. Desidero qui ricordare che in effetti non c'è stato bisogno di lanciare un solo missile antiradar perché il potere deterrente della presenza in volo dei nostri aerei dotati di quelle capacità ha costretto i libici a mantenere spenti i radar e dunque all'impossibilità di portare minaccia alle forze aeree della coalizione impegnate a colpire con missili aria terra obiettivi militari libici. Queste funzioni continueranno nella misura in cui la catena di comando della Nato preposta all'assegnazione delle missioni ai velivoli la riterrà necessaria. Nel contempo, con la decisione all'esame odierno abbiamo voluto ampliare il ventaglio delle opzioni di impiego dei velivoli, al fine di renderlo più funzionale alle effettive esigenze operative e agli obiettivi individuati dalla Nato per la difesa diretta della popolazione, aumentandone la flessibilità operativa, autorizzando azioni mirate contro specifici e selezionati obiettivi militari sul territorio libico, ovvero contro obiettivi che rappresentino una immediata e chiara minaccia o pericolo per i civili. Di conseguenza quattro velivoli di tipo Eurofighter o F16 continueranno ad essere destinati ad assolvere funzioni di superiorità aerea. I quattro Tornado invece potranno essere impiegati in configurazione Ecr, come quella che ha operato sino a oggi per neutralizzare le difese aeree libiche, oppure in configurazione Ids con capacità di impiegare sistemi di armamento di precisione a guida laser o satellitare per azioni contro obiettivi militari selezionati o anche per compiti di semplice ricognizione. I quattro AV-8B plus imbarcati su nave Garibaldi continueranno ad essere impiegati per compiti di difesa aerea e ricognizione, ma in aggiunta potranno all'occorrenza essere anch'essi equipaggiati con armamento di precisione per azioni contro obiettivi militari selezionati, identici a quelli prima illustrati".

³⁴⁰ Camera dei Deputati ,XVI legislatura, Documentazioni e Ricerche, *Il contributo delle Forze armate italiane nella crisi libica*, 2 maggio 2011.

³⁴¹ Il Sole 24 Ore, *Il generale Bernardis: le notizie sui raid italiani in Libia furono censurate dal Governo Berlusconi*, 29 novembre 2012.

³⁴² Il Sole 24 Ore, *L'80% dei raid dalle nostre basi*, 04 ottobre 2011.

3.11 Gli interventi a favore del Vaticano: Mozambico, Timor Est, Sudan.

. È indubbio che il Vaticano abbia una forte influenza sul sistema politico italiano. Effettivamente l'Italia è in una situazione particolare, visto che la Chiesa cattolica ha il suo centro di irradiazione proprio a Roma, che costituisce, fin dagli inizi, il cuore della religione cristiana. Il Vaticano inoltre disponeva di una vasta rete che opera in tutto il mondo.

I rapporti tra la Santa Sede e lo Stato italiano sono comunque stati altalenanti, basti pensare che ci volle un atto di forza, come la Breccia di Porta Pia, per concludere l'unificazione nazionale alla quale lo Stato della Chiesa si era opposto energicamente. In quegli anni, la Santa Sede dichiarò “non conveniente”, *non expedit*, partecipare alle elezioni politiche del Regno d'Italia, sia in qualità di elettori che di eletti.

Solo nel 1929, con i Patti Lateranensi, si ricucì lo strappo tra l'autorità pontificia e l'Italia riconoscendo il Vaticano come Stato indipendente.

Anche dopo il Secondo conflitto mondiale, non mancarono ingerenze da parte della, che si avvertirono persino nella stesura di alcuni articoli della Costituzione e successivamente nel periodo delle grandi battaglie etiche.

Quando invece si trattò dell'adesione italiana al progetto europeo ed in seguito alla partecipazione all'Alleanza Atlantica, gli interessi della Chiesa coincisero con quelli della nascente Repubblica italiana, facilitando l'iter decisionale di quest'ultima.

Fin quando gli interessi della Chiesa e degli Stati Uniti ebbero come comune denominatore l'arginare l'espansione comunista, i governi italiani non ebbero difficoltà ad assumere le proprie decisioni.

Con il crollo del muro di Berlino e la fine del comunismo, il frammentarsi degli interessi e delle politiche comuni provocarono le prime difficoltà. Per il Governo italiano fu più difficile assumere decisioni che si allineassero contemporaneamente sia con gli Stati Uniti che con la Chiesa.

La dimostrazione fu il caso dell'invasione irachena del Kuwait in cui l'Italia si trovò tra due fuochi: da una parte gli Stati Uniti che spingevano per un intervento diretto contro l'atto di aggressione, perpetrato dall'Iraq nei confronti del Kuwait, dall'altra Giovanni Paolo II contrario all'intervento³⁴³.

Il comportamento adottato dall'Italia divenne un vero e proprio modello utilizzato successivamente in situazioni analoghe, seguendo la logica di non ostacolare in prima

³⁴³ Secondo il Vaticano, il regime laico iracheno aveva comunque l'aspetto positivo di riconoscere l'eguaglianza ed i diritti ai cristiani.

fase Washington e solo successivamente di riprendere il dialogo con il Papato.

È peraltro vero che il Vaticano risponde alle politiche personalissime di ogni Papa che si insedia, vedasi Benedetto XVI promulgatore di un'apertura al patriarcato di Mosca o Papa Francesco sostenitore dell'accoglienza e delle porte aperte per ogni rifugiato, qualunque sia il suo credo. Contemporaneamente la politica italiana varia i suoi indirizzi in base alla vicinanza dei propri leader al credo cattolico o meno.

Resta di fatto che, nonostante le divergenze, il Vaticano sia dotato di quel soft power che è stato spesso utile allo Stato italiano. Nell'ambito di questo stretto rapporto con il Vaticano sembrerebbe strano, ma l'Italia, nell'uso dello strumento militare, ha "prestato" la propria forza a favore della Santa Sede.

Tre sono stati gli interventi militari intrapresi dall'Italia senza che vi fossero coinvolti degli interessi nazionali diversi dalla volontà di tutelare le minoranze cristiane.

Il primo intervento di questo tipo può essere ricondotto alla missione Unomoz (United Nations Operation in Mozambique) avviata militarmente il 23 dicembre 1992 in Mozambico, a seguito della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Onu 797 del 16 dicembre 1992, per facilitare l'attuazione dell'Accordo Generale di Pace firmato il 4 ottobre 1992 a Roma dal Presidente della Repubblica del Mozambico e dal Presidente della Resistencia Nacional Mocambicana. Tale accordo venne raggiunto proprio grazie all'intervento ed alla successiva mediazione della Comunità di Sant'Egidio, del vescovo mozambicano, Jaime Gonçalves, ed infine del facilitatore Mario Raffaelli, con il quale si sanciva la fine di una guerra civile durata ben 17 anni.

I compiti della missione italiana furono quelli di agevolare l'attuazione dell'accordo, verificare il rispetto del cessate il fuoco, stoccare e distruggere gli armamenti, constatare il ritiro delle forze straniere, garantire la sicurezza dei corridoi di trasporto, lo scioglimento dei gruppi armati e lo svolgimento delle libere elezioni.

Il 10 dicembre 1992 il Parlamento italiano autorizzò la partecipazione dell'Italia alla missione Onu in Mozambico. Il successivo 2 marzo 1993 il Ministro della Difesa, diede il via alla partenza del contingente italiano "Albatros" costituito 1030 uomini, forniti inizialmente dalla Brigata "Taurinense" e successivamente dalla "Julia", che furono trasportati da due navi e sette aerei civili che formarono il ponte tra Italia e Mozambico. "L'unità a livello Reggimento fu articolata su un battaglione di fanteria alpina, un battaglione logistico, un gruppo squadroni dell'Aviazione dell'Esercito ed un Reparto di Sanità, assumendo la responsabilità operativa del Corridoio di Beira nei primi giorni di

aprile”³⁴⁴. Con il ritorno della normalità nel Paese, il 1° maggio 1994, il Parlamento italiano decise il ripiegamento di parte del contingente, mentre le restanti unità, circa 230, che facevano parte del Reparto di sanità con l’ospedale da campo e l’ Unità di sostegno andarono a costituire il nuovo contingente “Albatros 2”. Solo con le elezioni politiche del 28 e 29 ottobre del 1994 la missione si concluse. Il contingente Albatros 2 ritornò in patria il 5 dicembre ed il seguente 17 venne dichiarata la chiusura ufficiale dell’operazione.

Il secondo intervento degno di nota, a protezione dei Maubere cattolici colpiti dalle ritorsioni delle milizie musulmane indonesiane, fu quello condotto all’interno della forza multinazionale denominata Interfet (International Force in East Timor), volto a ristabilire le condizioni di normalità e di sicurezza della popolazione peggiorate notevolmente a seguito del referendum del 20 agosto 1999, circa l’indipendenza della regione dalla Repubblica di Indonesia. Vennero inoltre attribuiti i compiti di facilitare l’assistenza umanitaria e appoggiare la precedente missione Unamet (United Nation Mission in East Timor). La legittimazione di Interfet venne garantita dalla Risoluzione 1264 dell’Onu del 15 settembre 1999.

L’intervento italiano si collocò all’interno della Forza Multinazionale tramite la missione “Stabilise” condotta da un contingente costituito da una sezione Marina con un reparto incursori dei Comsubin, una dell’Esercito con 200 militari della Brigata “Folgore” e del Reggimento “Tuscania”, una componente dell’Aeronautica con velivoli della 46ma Brigata Aerea di Pisa, un Nucleo di supporto logistico ed infine alcune unità dei Carabinieri. “Il contingente venne schierato a partire dal 18 ottobre 1999. Il successivo 22 dicembre 1999, con legge n. 487, il Parlamento italiano convertì con modificazioni il decreto legge del 25 ottobre 1999, n. 371, che garantiva la proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali di pace, nonché autorizzò a posteriori, come spesso è avvenuto anche per altre missioni "fuori area", l’invio di un contingente di 600 militari in Indonesia e in Australia”³⁴⁵.

L’operazione si concluse il 17 marzo 2000 con il ritorno della Task Force Folgore e dei Carabinieri Paracadutisti del “Tuscania”.

L’ultimo intervento che ricade all’interno di questo gruppo è quello avviato nel 2005 in Sudan per stabilizzare la crisi intercorsa tra il governo islamista di Khartoum ed il Sudan People's Liberation Army, ovvero le forze armate della nascente repubblica del Sudan del Sud, cristiano-animiste.

³⁴⁴ Sito Difesa.it, operazioni internazionali, *Mozambico Onumoz "Albatros"*.

³⁴⁵ Sito Carabinieri.it, 1999-2000. *A Timor Est per L'operazione "Stabilise"*.

La missione aveva lo scopo di monitorare e verificare l'implementazione degli accordi e indagare sulle violazioni, operare da collegamento con i donatori nella formazione delle nuove unità dell'esercito sudanese, osservare e monitorare il movimento dei gruppi armati ed il rischieramento delle forze ed infine facilitare e coordinare il volontario ritorno dei rifugiati, aiutando anche a ristabilire le necessarie condizioni di sicurezza³⁴⁶.

L'Italia ha partecipato alle operazioni di mantenimento della pace, tramite la missione "Operazione Nilo" inviando un "Contingente Nazionale a livello battaglione, su base 183° reggimento paracadutisti "Nembo" denominato Task Force "Leone", con il compito di concorrere alla costituzione della componente militare della missione"³⁴⁷.

Il contingente di circa 220 unità venne impegnato a Khartoum ed assicurò la difesa delle infrastrutture del quartier generale della forza ONU, oltre a costituire una forza di reazione rapida, per fronteggiare eventuali minacce nell'area della capitale, e ad assicurare la protezione al personale Onu.

3.12 L'uso dello strumento militare in ambito europeo

L'Unione europea ha dimostrato una crescente volontà di assumere un ruolo di rilievo nella gestione della sicurezza internazionale tanto che attualmente è impegnata in 17 missioni, di cui sei militari ed 11 civili³⁴⁸. Quelle militari, andando in ordine cronologico sono: l'Eufor Althea in Bosnia-Erzegovina; l'Eunavfor Atalanta e Eutm Somalia; Eutm Mali; Eufor Rca nella Repubblica centrafricana ed infine Eunavfor Med nel Mediterraneo.

La partecipazione italiana a queste missioni è stata considerevole, basti pensare che alla prima missione avviata dall'Ue, la missione Althea³⁴⁹, l'Italia ha contribuito con un contingente iniziale di 810 unità di personale militare³⁵⁰, pari a quello impiegato nella precedente missione Sfor, sceso poi a cinque unità nel 2019³⁵¹. In quest'ultimo anno il fabbisogno finanziario è stato di 289.008 euro con un lieve incremento rispetto al 2018.

³⁴⁶ Camera dei Deputati, Servizio Studi, Quaderni, *Partecipazione dell'Italia alle missioni militari internazionali*, 10 giugno 2008, P.275.

³⁴⁷ Sito Difesa.it, operazioni internazionali, *Sudan Unmis"Nilo"*.

³⁴⁸ Le missioni civili sono: Eulex Kosovo, Eubam Moldavia e Ucraina, Eubam Rafah, Eupol Coops, Eumm Georgia, Eucap Sahel Niger, Eucap Sahel Mali, Eucap Somalia, Eubam Libia, Euam Ucraina, Euam Iraq.

³⁴⁹ Si veda il sito www.euforbih.org.

³⁵⁰ Camera dei deputati, XVI Legislatura, Servizio Studi, Quaderni, *Partecipazione dell'Italia alle missioni militari internazionali* n. 1, 10 giugno 2008, p. 260.

³⁵¹ Servizi e Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Dossier, Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2019*, Doc. XXV n. 2 e Doc. XXVI n. 2, 13 maggio 2019.

Dell'intervento italiano si può trovare un primo brevissimo resoconto mediante nell'audizione del Ministro della Difesa Antonio Martino del 20 gennaio 2005 sugli impegni internazionali delle Forze Armate³⁵².

Durante il vertice Nato di Istanbul, del precedente giugno 2004, era stata fatta presente la disponibilità da parte dell'Ue a rilevare la missione Sfor. A seguito di tale decisione intervennero due risoluzioni del Consiglio di Sicurezza Onu, la 1551 del 9 luglio 2004, che approvava il passaggio di consegne³⁵³, e la successiva risoluzione 1575 del 22 novembre 2004, che autorizzava la nuova missione³⁵⁴. L'operazione ebbe inizio il 2 dicembre 2004 quando l'Ue rilevò le attività condotte all'interno della missione Sfor a guida Nato.

Tuttavia il documento più importante, l'azione comune 2004/570/Pesc, è quello adottato dal Consiglio Affari generali e relazioni esterne dell'Ue che definì le caratteristiche che la missione avrebbe dovuto assumere. L'operazione si svolse avvalendosi dei mezzi e delle capacità in comune con la Nato, permettendo quindi una prima applicazione degli accordi Berlin Plus³⁵⁵. L'obiettivo principale era quello di "rafforzare l'approccio globale dell'Unione Europea nei confronti del Paese e di

³⁵² Commissioni riunite Camera e Senato, Commissione Difesa, *Comunicazioni del Governo (Ministro della difesa) in ordine agli impegni internazionali delle Forze armate nel 2005*, 20 gennaio 2005, p. 10: "In Bosnia, il nostro contingente conta circa 1.200 militari su un totale di 7 mila, di cui 40 per le missioni di polizia dell'Ue di monitoraggio, addestramento ed assistenza alle forze di sicurezza locali. Le forze impiegate in quest'area hanno subito un graduale processo di riduzione e riconfigurazione. Aspetto preminente è l'assunzione della responsabilità della missione da parte dell'Unione Europea, che ne ha assegnato la *leadership* al Regno Unito, cui subentrerà l'Italia alla fine del 2005. L'operazione, denominata Althea, in atto dal 2 dicembre scorso, si inserisce nel quadro della risoluzione 1575 delle Nazioni unite e viene gestita sulla base degli accordi *Berlin plus*, per i quali l'Unione europea si avvale di specifici assetti Nato, sulla base di un partenariato strategico tra le due organizzazioni, per la cui verifica la missione costituisce un ulteriore eccellente banco di prova. Permarrà una stretta collaborazione tra Nato e Unione Europea per gli aspetti che attengono alla riforma della difesa bosniaca ed a quelle aree che richiedono una stretta consultazione, quali antiterrorismo, ricerca degli indiziati di crimini di guerra ed *intelligence*. Proprio allo scopo di armonizzare tali questioni è stato costituito un quartiere generale Nato a Sarajevo.

³⁵³ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1551 del 9 luglio 2004, II, 10-11: "si compiace della decisione della Nato di concludere la sua attuale operazione Sfor in Bosnia-Erzegovina entro la fine del 2004. si compiace inoltre dell'intenzione dell'Ue di lanciare una missione dell'Ue in Bosnia-Erzegovina, compresa una componente militare, dal dicembre 2004; Autorizza gli Stati membri che agiscono attraverso o in cooperazione con l'organizzazione di cui all'allegato 1-A dell'accordo di pace di continuare per un ulteriore periodo pianificato di 6 mesi la forza di stabilizzazione multinazionale (Sfor) istituita conformemente alla sua risoluzione 1088 (1996) sotto il comando e il controllo unificati al fine di svolgere il ruolo specificato nell'allegato 1-A e nell'allegato 2 dell'accordo di pace".

³⁵⁴ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1575 del 22 novembre 2004, II, 10: "Autorizza gli Stati membri che agiscono attraverso o in cooperazione con l'UE a istituire per un periodo iniziale previsto di 12 mesi una forza di stabilizzazione multinazionale (Eufor) come un successore legale di Sfor sotto il comando e il controllo unificati, che adempirà le sue missioni in relazione all'attuazione dell'allegato 1-A e dell'allegato 2 dell'Accordo di pace in collaborazione con la presenza della Nato in accordo con le disposizioni concordate tra Nato e Ue come comunicato al Consiglio di sicurezza nelle loro lettere del 19 novembre 2004, che riconoscono che l'Eufor avrà il ruolo principale di stabilizzazione della pace sotto gli aspetti militari dell'accordo di pace".

³⁵⁵ Azione comune 2004/570/Pesc del Consiglio del 12 luglio 2004 relativa *all'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina*, articolo 1.3.

sostenerne i progressi verso la sua integrazione nell'Unione europea"³⁵⁶.

Infatti i compiti della missione consistettero nell'assicurare il rispetto dell'accordo di Dayton in campo militare, nell'esercitare un ruolo deterrente nei confronti delle fazioni armate ed infine nel creare un ambiente stabile e sicuro volto a favorire il processo di pace.

L'obiettivo di lungo termine per ottenere la collaborazione della Bosnia con i Paesi vicini in vista anche dell'adesione all'Ue; a medio termine si puntava a sostenere il Paese in tale processo di integrazione, tramite la firma di un accordo di stabilizzazione e associazione; a breve si mirava ad assicurare la transizione tra le operazioni Nato e le forze europee³⁵⁷.

Dal punto di vista dei vertici militari, il "comando operativo dell'Ue ha sede presso il Quartier Generale Supremo delle Potenze Alleate in Europa (Shape)"³⁵⁸ mentre "il Consiglio del Nordatlantico (Nac) ha convenuto di mettere a disposizione il vicecomandante supremo delle forze alleate in Europa (Dsaceur) in veste di comandante dell'operazione Ue"³⁵⁹. L'Italia ha avuto modo di ricoprire il comando dell'Operazione Althea dal dicembre 2005 al dicembre 2006, con il generale Gian Marco Chiarini e, dal dicembre 2008 al dicembre 2009, con il generale Stefano Castagnotto.

Il controllo politico è stato invece esercitato dal Comitato politico e di sicurezza dell'Ue che le ha assicurato la direzione strategica³⁶⁰ assieme al Segretario Generale ed all'Alto Rappresentante detentori delle competenze in materia di obiettivi e di conclusione delle operazioni.

All'interno della missione Althea hanno operato anche le forze di polizia ad ordinamento militare della European Gendarmerie Force (Eurogendfor), di cui i Carabinieri hanno costituito una consistente componente all'interno della Integrated Police Unit con sede a Sarajevo. E' proprio tra i Carabinieri che si è registrata l'unica vittima italiana in tutta l'operazione, il Maresciallo Capo dei Carabinieri Antonino Aiello³⁶¹.

La seconda missione alla quale l'Italia partecipa è la Eunavfor Atalanta in Somalia

³⁵⁶ Camera dei deputati, XVI Legislatura, Servizio Studi, Quaderni, *Partecipazione dell'Italia alle missioni militari internazionali* n. 1, 10 giugno 2008, p. 56.

³⁵⁷ Azione comune 2004/570/Pesc del Consiglio del 12 luglio 2004 relativa all'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina, articolo 1.1 e paragrafi 9 e 10.

³⁵⁸ Azione comune 2004/570/Pesc del Consiglio del 12 luglio 2004 relativa all'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina, articolo 3 e paragrafo 13.

³⁵⁹ Azione comune 2004/570/Pesc del Consiglio del 12 luglio 2004 relativa all'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina, paragrafo 13.

³⁶⁰ Azione comune 2004/570/Pesc del Consiglio del 12 luglio 2004 relativa all'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina, paragrafo 14.

³⁶¹ Deceduto in un incidente stradale il 17 novembre 2005, mentre stava ritirando dei generi alimentari destinati ad alcuni orfanotrofi.

che può essere considerata come la prima operazione militare a carattere marittimo a guida europea³⁶².

Istituita con l'azione comune 2008/851/Pesc, in attuazione di tutta una serie di risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite³⁶³, Atalanta ha lo scopo di reprimere e svolgere compiti di deterrenza nei confronti degli atti di pirateria in Somalia, in applicazione dell'articolo 100 della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare³⁶⁴.

Tale missione si svolge entro le 500 miglia al largo della Somalia³⁶⁵, contribuendo a proteggere il naviglio del Programma alimentare mondiale che trasporta gli aiuti alla popolazione somala e le navi che navigano entro questo raggio di azione; inoltre, svolge compiti di sorveglianza, di dissuasione e prevenzione, per porre fine agli atti di pirateria e rapina ed infine compiti di polizia con la possibilità di arrestare, fermare e trasferire le persone che hanno compiuto tali atti³⁶⁶.

Il comando operativo inizialmente venne stabilito a Northwood, nel Regno Unito, per poi essere trasferito a Rota, in Spagna. Per quanto riguarda invece il controllo politico, spetta sempre al Comitato politico e di sicurezza.

Nel 2019 l'Italia ha autorizzato la partecipazione massima di 407 uomini e donne alla missione con una presenza media di 155. Attualmente, Atalanta vede impegnata la Fregata Antonio Marceglia come Flagship della Task Force aeronavale, la quale "esercita il comando tattico dell'operazione, assumendo il ruolo di Force Commander della forza navale. Sotto il suo comando le unità navali assegnate assicuravano il pattugliamento nelle aree di interesse e nei corridoi di transito delle unità mercantili e la lotta alla pirateria, in collaborazione con le altre forze navali presenti in area"³⁶⁷. A supporto della missione sono stati inoltre affiancati dei team specialistici ed i mezzi della Brigata Marina San Marco, del gruppo operativo subacquei e della Componente Aerea della Marina Militare, quest'ultima impegnata in attività di pattugliamento e

³⁶² Si veda il sito www.eunavfor.eu.

³⁶³ Le Risoluzioni sono: la 1814 del 15 maggio 2008, la 1816 del 2 giugno 2008 e la 1838 del 7 ottobre del 2008.

³⁶⁴ Convenzione Delle Nazioni Unite sul Diritto Del Mare, articolo 100: "Obbligo di collaborazione alla repressione della pirateria Tutti gli Stati esercitano la massima collaborazione per reprimere la pirateria nell'alto mare o in qualunque altra area che si trovi fuori della giurisdizione di qualunque Stato".

³⁶⁵ Azione Comune 2008/851/Pesc del Consiglio del 10 novembre 2008 relativa *all'operazione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia*, articolo 1.2.

³⁶⁶ Azione Comune 2008/851/Pesc del Consiglio del 10 novembre 2008 relativa *all'operazione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia*, articolo 2.

³⁶⁷ Difesa.it, Operazione Atalanta: la Marceglia è Flagship della missione, 23 luglio 2019 Gibuti.

vigilanza³⁶⁸.

Per quanto riguarda invece il fabbisogno finanziario sono stati stimati 26.835.950 euro totali dei quali sette milioni per le obbligazioni esigibili nel 2020.

La terza missione europea a cui l'Italia partecipa è la Eutm (European Union Training Mission) in Somalia³⁶⁹. Istituita il 15 febbraio 2010, con decisione 2010/96/Pesc del Consiglio dell'Unione Europea, rientra all'interno di un più complesso sistema di missioni che riguardano la Somalia. Varata inizialmente in Uganda, venne poi trasferita definitivamente a Mogadiscio.

Il suo scopo principale è quello di rafforzare il governo somalo di transizione, con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo della sicurezza in Somalia tramite il rafforzamento delle forze di polizia. Viene infatti fornita un'adeguata formazione specifica di tipo militare rivolta sia agli ufficiali che ai sottufficiali. A partire dal 2016, l'addestramento è passato dal livello individuale a quello di unità. Il risultato atteso è la creazione di un battaglione integrativo del neo costituito Esercito Nazionale Somalo.

L'importanza del ruolo italiano è dimostrata soprattutto dal fatto che dal 2014 l'Italia ha detenuto il comando della missione. Infatti dal dicembre del 2013 si sono avvicendati in ordine i seguenti generali di Brigata: Massimo Mingiardi, Antonio Maggi, Maurizio Morena, Pietro Addis, Matteo Spreafico e Antoneo De Sio.

Attualmente l'Italia partecipa con 123 unità di personale militare con 20 mezzi al seguito. Il fabbisogno finanziario è stato pari a 12.285.743 euro nel 2019, di cui 3 milioni per obbligazioni esigibili nel 2020³⁷⁰.

Nonostante la missione sia incentrata sull'addestramento dei militari somali, non è esente da rischi. La forte influenza delle organizzazioni terroristiche come Al Shaabab pone a costanti rischi i militari italiani. La dimostrazione è stata il recente attentato del 30 settembre 2019 ad un convoglio italiano composto da tre veicoli che rientravano da Villa Gashandigha, sede dell'esercito nazionale somalo e venivano investiti da una violenta esplosione causata da un'autobomba che avrebbe messo fuori uso due mezzi, per fortuna senza causare conseguenze agli occupanti.

Un'altra missione degna di nota è la Eutm Mali³⁷¹, avviata nel 2013, con la decisione 2013/34/Pesc del Consiglio del 17 gennaio 2013, in attuazione alla Risoluzione dell'Onu n. 2085. Lo scopo della missione è quello di fornire assistenza,

³⁶⁸ Camera dei deputati, Servizio Studi, XVII Legislatura, Dossier n°193, *Le missioni dell'Ue Atalanta e Eunavfor Med*, 6 ottobre 2015.

³⁶⁹ Si veda il sito www.eutm-somalia.eu.

³⁷⁰ Servizi e Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Dossier, Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2019*, Doc. XXV n. 2 e Doc. XXVI n. 2, 13 maggio 2019, p.54.

³⁷¹ Si veda il sito www.eutmmali.eu.

consulenza e addestramento alle forze armate del Mali senza prevedere azioni di combattimento, ma mirando ad aiutare l'esercito maliano a migliorare l'operatività, la logistica ed il comando.

L'Italia ha partecipato nel 2019 con uno stanziamento di 1.262.435 euro e 12 unità di personale militare con un nucleo di istruttori e personale di staff dell'Esercito³⁷².

Sempre nell'ambito dell'addestramento si colloca anche la missione Eufor Rca, istituita dalla decisione (Pesc) 2016/610 del Consiglio dell'Unione europea del 19 aprile 2016. Lo scopo della missione è quello di offrire assistenza e capacità addestrative nei confronti delle Forze armate centrafricane.

Dal punto di vista italiano il contributo è inferiore rispetto alla Eutm Mali, dato che sono impiegate solo tre militari con un fabbisogno finanziario previsto per il 2019 pari a 421.368 euro³⁷³.

Infine, l'ultima missione europea di tipo militare a cui sta partecipando l'Italia è la Eunavfor Med Sophia, nata nel 2015 a seguito del perdurare del conflitto libico.

Il collasso dell'entità statale libica ha avuto varie conseguenze, tra le quali l'intensificazione di un flusso migratorio verso l'Europa che ha comportato non poche difficoltà sia logistiche che politiche per l'Italia. In particolare, il fenomeno dei trafficanti di esseri umani, che ha messo in opera una vera e propria organizzazione criminale, ha fatto sì che, nel 2015, nascesse la prima operazione militare di sicurezza marittima europea che agisce nel Mediterraneo centrale³⁷⁴.

L'evento critico che ha conferito la massima urgenza all'azione si è verificato il 18 aprile 2015, quando un peschereccio con a bordo oltre 800 migranti è affondato poco a nord delle coste libiche. Pochi giorni dopo, il Consiglio Europeo, su proposta dell'Alto rappresentante Federica Mogherini, definì un Action Plan costituito da 10 punti tra i quali quello che prevedeva l'intervento navale. Un mese dopo, il 18 maggio, il Consiglio, tramite Decisione 2015/778 (Pesc), così formalizzò il quadro dell'operazione "volta smantellare il modello di business delle reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale (Eunavfor Med), realizzata adottando misure sistematiche per individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti"³⁷⁵.

³⁷² Servizi e Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Dossier, Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2019*, Doc XXV n. 2 e Doc. XXVI n. 2, 13 maggio 2019, p.48.

³⁷³ Servizi e Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Dossier, Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2019*, Doc. XXV n. 2 e Doc. XXVI n. 2, 13 maggio 2019, p.52.

³⁷⁴ Si veda il sito www.difesa.it, alla voce Eunavfor Med Operation Sophia.

³⁷⁵ Decisione (Pesc) 2015/778 del Consiglio del 18 maggio 2015 relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (Eunavfor Med), articolo 1.

A seguito della definizione del quadro, il 22 giugno 2015, il Consiglio affari esteri dell'Ue varò ufficialmente la missione, costituendo una Task Force composta dalla portaerei italiana Cavour, dalla nave inglese Enterprise e dalle unità tedesche Werra e Schleswig-Holstein. È da precisare come non si trattasse di un'operazione bellica in senso stretto ma, come ha fatto notare l'ammiraglio di Divisione Enrico Credendino, Comandante operativo della missione, piuttosto un esercizio di law enforcement da attuare con mezzi militari, dato che le condizioni non consentono l'adozione di altre soluzioni³⁷⁶.

Inoltre è da sottolineare come non fosse l'unica missione nel Mediterraneo, dato che c'è anche Mare Sicuro, Frontex ed alcune missioni di navi indipendenti con le quali comunque è stato creato un collegamento. La differenza essenziale risiede nel fatto che la missione in questione non contiene la componente Search and Rescue (Sar), a differenza della precedente Mare Nostrum che era al contempo una missione umanitaria ed una missione di sicurezza marittima. La Eunavfor Med si concentra esclusivamente sulla sicurezza marittima, con un mandato specificamente dedicato agli scafisti. Ovviamente, ciò non esclude che al suo interno non ci sia spazio anche per la componente Sar, dato che è un obbligo morale nonché internazionale.

Nel corso degli anni, la missione è stata prorogata ed i compiti modificati. Nel giugno 2016 infatti, oltre alla proroga di un anno, sono stati aggiunti due ulteriori compiti concernenti il contrasto al traffico di armi e la formazione della guardia costiera libica³⁷⁷. Successivamente, nel luglio del 2017, il Consiglio Ue ha prorogato ulteriormente la missione ed ampliato il mandato ai seguenti compiti: attività di sorveglianza e raccolta di informazioni sui traffici illeciti di petrolio; attività di controllo sull'efficienza della guardia costiera libica.

Comunque sia, l'operazione è stata suddivisa in tre fasi di cui la prima, iniziata il 22 giugno 2015 e terminata il 7 ottobre, è stata incentrata sul dispiegamento delle forze e sulla raccolta di informazioni riguardanti le rotte dei trafficanti e dei contrabbandieri.

La seconda è prettamente operativa e si è concentrata sui fermi, sulle ispezioni, sui sequestri e sui dirottamenti delle imbarcazioni sospette.

Al riguardo la decisione del Consiglio prevede due parti:

³⁷⁶ Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, *Resoconto stenografico, seduta n.4 di Giovedì 8 ottobre 2015, Indagine conoscitiva sulla gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen, con particolare riferimento alle politiche dei paesi aderenti relative al controllo delle frontiere esterne e dei confini interni*, p. 2.

³⁷⁷ www.consilium.europa.eu, comunicato stampa: *Eunavfor Med operazione Sophia: mandato prorogato di un anno e aggiunti due nuovi compiti*, 20 giugno 2016.

- i) *procedere a fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in alto mare di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani, alle condizioni previste dal diritto internazionale applicabile, in particolare Unclos e protocollo per combattere il traffico di migranti;*
- ii) *ii) conformemente alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite applicabili o al consenso dello Stato costiero interessato, procedere a fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti, in alto mare o nelle acque territoriali e interne di tale Stato, di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani, alle condizioni previste da detta risoluzione o detto consenso;*

Sul punto è da considerare la risoluzione 2240 del 9 ottobre 2015 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che è la copertura giuridica per l'uso della forza nella lotta al fenomeno del traffico di esseri umani.

Viene peraltro fatto notare come la risoluzione citata introduca un “modello autorizzatorio debole” basato sull'uso misurato della forza e quindi sul requisito della proporzionalità.

Infatti, le misure adottate devono essere commisurate alle specifiche circostanze e quindi possono avere diversi gradi d'intensità. Pertanto bisogna ritenere che il modello di uso della forza dettato dalla risoluzione 2240 sia “idoneo ad essere utilizzato in situazioni che non sono contrassegnate dall'esistenza di un conflitto armato, ma da attività illecite poste in essere da organizzazioni criminali transnazionali che per la loro gravità e rilevanza hanno un effetto destabilizzante sulle relazioni internazionali”³⁷⁸

Infine la terza fase, dal contenuto più “aggressivo”, sarebbe volta alla neutralizzazione delle imbarcazioni e delle strutture usate dai contrabbandieri sia in mare che a terra. Per lo svolgimento di questa fase si prevedeva la collaborazione con l'intelligence ed i libici, ma soprattutto l'impiego delle forze speciali che avrebbe il compito materiale di distruggere le imbarcazioni usate per i traffici illegali³⁷⁹. Finora, tuttavia, a questo stadio la missione non è ancora arrivata

Come nelle missioni citate precedentemente, l'Italia svolge un ruolo di alto livello in Eunavfor. Finora il dispositivo aeronavale ha visto impegnate, dal 2015 ad oggi, il

³⁷⁸ Raffaele Cadin, 3. *La risoluzione 2240 (2015) sul traffico dei migranti nel mediterraneo: il consiglio di sicurezza autorizza l'uso ... misurato della forza*, in *Rivista Oidu, Ordine internazionale e diritti umani*, p.700.

³⁷⁹ Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, *Resoconto stenografico, seduta n.4 di Giovedì 8 ottobre 2015, Indagine conoscitiva sulla gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen, con particolare riferimento alle politiche dei paesi aderenti relative al controllo delle frontiere esterne e dei confini interni*, p. 6.

Cavour, il Garibaldi, il San Giorgio, il San Giusto, lo Zeffiro, l' Etna e il San Marco”³⁸⁰.
Nel 2019, l'Italia ha partecipato con 520 unità più una unità navale e 3 aeree.

³⁸⁰ Sito del Ministero della difesa, Marina Militare, *Approfondimenti operazione Sophia*.

Conclusioni

La posizione geografica dell'Italia, immersa nel Mediterraneo, fa sì che gli eventi che si verificano lungo le coste di tutti quei Paesi che si affacciano sul bacino, influenzino il suo sistema politico-economico. Inoltre, la globalizzazione ha integrato l'Italia connettendola strettamente ad altre aree geografiche ben più lontane che, a loro volta, presentano nuove sfide per la tutela degli interessi nazionali.

Questi scenari inducono ad aggiornare costantemente il sistema della Difesa per garantire la sicurezza e soprattutto per offrire al Paese uno strumento proiettabile volto al perseguimento degli interessi nazionali.

“Sebbene multiformi strumenti d'azione intergovernativa potranno essere impiegati dal Governo per il raggiungimento di tali obiettivi, la capacità delle Forze armate di difendere l'Italia e i suoi interessi rimangono centrali”³⁸¹

Da qui nasce la necessità di individuare un modello che possa rendere lo strumento militare valido, efficiente e riconosciuto sia a livello nazionale che nello scenario internazionale.

Dal quadro che si è delineato nei precedenti capitoli, si evince che tale modello, da un punto di vista normativo ha subito forti trasformazioni, che hanno colmato le lacune che si erano presentate nel corso degli ultimi decenni, mentre da un punto di vista pratico e strategico continuano a permanere alcune criticità.

La legge 21 luglio 2016 n. 145 è intervenuta delineando il quadro normativo sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, ovviando alla mancanza nel nostro ordinamento di previsioni relative all'uso della forza al di fuori della guerra formale. Si è quindi provveduto a delineare una procedura interna che snellisca e velocizzi l'iter, ma soprattutto che coinvolga tutti gli organi costituzionali, garantendo la massima informazione a tutti i livelli. Inoltre si è fatto particolare riferimento agli aspetti economici con la previsione di un apposito Fondo, destinato al finanziamento delle missioni e ad i profili amministrativi che le caratterizzano.

La prima applicazione di questo quadro si è avuta il 28 dicembre 2017, quando il Governo ha trasmesso alle Camere la Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e la Deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a missioni internazionali da avviare nell'anno 2018, come ad esempio la partecipazione del personale militare all'Operazione Ippocrate in Libia.

³⁸¹ Ministero della difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, luglio 2015, p. 33.

Rimane comunque una legge perfezionabile, dato che, non chiarisce alcuni aspetti come: l'ambito di applicazione circa le singole missioni, eventualmente decise ed attuate solo dall'Italia indipendentemente dalle Organizzazioni e dalle Alleanze di cui fa parte³⁸²; l'ammissibilità da parte del Governo di disporre, tramite decreto legge, l'avvio di una missione senza prima ricevere l'autorizzazione delle Camere; il rapporto che vi è tra le missioni disciplinate e le missioni di intelligence con partecipazione militare previste dalla legge 198 del 2015³⁸³.

Sul campo, il modello si traduce nel cosiddetto "Sistema Italia"³⁸⁴ che si avvale delle iniziative politico-diplomatiche, economico-finanziarie, tecniche e sanitarie per raggiungere la stabilità del Paese interessato.

Lo strumento militare, viene utilizzato dal "Sistema Italia" quando è necessario proteggere gli interessi nazionali, che costituiscono anche un'esigenza di sicurezza. Quindi la politica di difesa diventa uno strumento della politica di sicurezza nazionale al pari di quella estera.

Nonostante già con la missione Libano I³⁸⁵ si registrasse l'applicazione di alcune metodiche che avrebbero poi caratterizzato il modo di agire italiano, fu il caso dell'Albania del 1997, a rappresentare il primo caso di applicazione del "Sistema Italia" in cui, a seguito del fallimento dell'azione diplomatica e dell'applicazione di misure economico-finanziarie a favore del Governo di Tirana, si decise l'invio delle Forze Armate per fermare il flusso migratorio di massa che raggiungeva le coste pugliesi e difendere l'interesse nazionale alla stabilità interna del nostro Paese.

La combinazione di tali fattori è stata applicata anche negli interventi successivi come in Somalia, in Mozambico, nei Balcani ed infine in Iraq.

Le caratteristiche principali del modello hanno visto i soldati italiani impegnati in tutta una serie di attività che andavano oltre il normale uso della forza, basti pensare alle attività sanitarie, a quelle addestrative ed a quelle per la ricostruzione del tessuto connettivo sociale. Quindi una combinazione di attività prettamente militari frammiste a quelle umanitarie che hanno permesso di "modellare ed affinare progressivamente sia le

³⁸² Natalino Ronzitti, *Missioni all'estero, arriva la legge*, Politica estera italiana, in Affari Internazionali, 10 gennaio 2017.

³⁸³ Legge 11 dicembre 2015, n. 198: *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione.*

³⁸⁴ Definito dal ministro plenipotenziario Enrico Augelli

³⁸⁵ Germano Dottori, Nato Fellowship Program 1994-96, *Organizzazioni Non Governative e Forze Armate: Problemi e prospettive di coordinamento nelle operazioni di peace-keeping ed humanitarian relief all'estero.*

tecniche d'intervento umanitario sia i rapporti tra Forze Armate ed Ong nello svolgimento delle attività di humanitarian relief³⁸⁶. È infatti opinione diffusa all'interno degli Stati Maggiori delle Forze Armate italiane che nessuna strategia di contenimento delle tensioni internazionali possa ormai fare a meno di una serie di azioni di supporto al processo di stabilizzazione.

Sono esempio gli ospedali da campo puntualmente presenti nei teatri bellici, non solo con la funzione di fornire assistenza ai militari schierati ma anche posti a disposizione della popolazione locale, con l'intento di rafforzare i rapporti tra il contingente ed i civili, ma anche di scambio d'informazioni utili ad inquadrare meglio il contesto e capirne le dinamiche, anticipando dove fosse possibile gli eventi. È stato il caso dell'ospedale da campo del contingente Italcon II a Beirut, lasciato successivamente alla popolazione locale, oppure quello degli Alpini della brigata Taurinense installato a Valona³⁸⁷ ed infine il polo sanitario in Somalia, solo per citarne alcuni.

Anche le attività di ricostruzione s'inseriscono all'interno delle funzioni umanitarie svolte dalle Forze Armate. Nei vari teatri operativi infatti è stato necessario ricostruire infrastrutture come ponti, pozzi, porti e strade, necessarie affinché il tessuto sociale riprendesse il proprio corso naturale. Si vedano al riguardo le attività svolte dal Contingente Italfor Ibis in Somalia volte alla ricostruzione di scuole, ospedali, mercati, sistemi di comunicazione che hanno permesso un coinvolgimento diretto della popolazione e quindi la creazione di un ambiente favorevole per lo svolgimento anche delle operazioni militari.

Oppure il cosiddetto Multinational Cimic Group, ovvero “un reparto multinazionale interforze a guida italiana, prontamente dispiegabile in teatro estero, per condurre operazioni nel cruciale settore della cooperazione civile-militare, a supporto dei contingenti dell'Alleanza Atlantica”³⁸⁸. Quest'ultimo ha svolto un ruolo fondamentale in Afghanistan ed Iraq le cui attività, presentate generalmente come “attività umanitarie”, hanno costituito uno strumento fondamentale per migliorare il controllo del territorio, ma soprattutto per acquisire informazioni ed ottenere la fiducia dei leader locali³⁸⁹.

Infine, molto apprezzata risulta essere l'attività addestrativa svolta dalle Forze Armate

³⁸⁶ Germano Dottori, Nato Fellowship Program 1994-96, *Organizzazioni Non Governative e Forze Armate Problemi e prospettive di coordinamento nelle operazioni di peace-keeping ed humanitarian relief all'estero*.

³⁸⁷ Adnkronos, *Albania: un ospedale da campo italiano a Valona, 23-04-1997*.

³⁸⁸ Sito Esercito.difesa.it, alla voce *Multinational Cimic Group*.

³⁸⁹ Sul punto è importante segnalare l'attività dei vari Provincial Reconstruction Team (Prt) sparsi per tutto il territorio iracheno ed afgano ed in particolare quello rilevato dagli italiani il 31 marzo 2005 ad Herat.

italiane che, in varie missioni, hanno prestato la loro professionalità alle autorità del luogo, perché queste potessero raggiungere un livello adeguato di capacità necessario a renderle autonome. A tal proposito si ricorda l'attività rivolta alla formazione e all'addestramento del personale militare e delle Forze di Sicurezza Libanesi, oppure l'attività di ricostruzione della polizia somala che accompagnava le forze italiane nelle operazioni di sequestro degli armamenti, il contributo nazionale svolto all'interno della missione Resolute Support in Afghanistan che ha visto impegnati attivamente i Carabinieri, la Guardia di Finanza e l'Esercito ed infine la più recente missione Prima Parthica in Iraq che ha l'obiettivo di contribuire all'addestramento e alla professionalizzazione delle forze di sicurezza irachene. Tutte queste attività hanno riscontrato un importante riconoscimento a livello internazionale ma soprattutto locale, tanto da essere definite dal generale Claudio Graziano un punto di forza delle missioni all'estero italiane³⁹⁰.

È utile ricordare che tutto ciò è possibile anche grazie alla capacità comunicativa italiana, che facilita l'instaurarsi di legami forti tra il contingente e la popolazione.

Appurata che la prospettiva umanitaria è molto apprezzata e costituisce una parte rilevante delle attività dei nostri contingenti nonché distintiva del modello italiano, bisogna precisare che "l'utilizzo delle Forze Armate in chiave umanitaria costituisce certamente un impiego improprio, ancorché possibile, dello strumento militare, che è equipaggiato ed addestrato principalmente in funzione del combattimento e della produzione di sicurezza"³⁹¹. A tal proposito, infatti, insiste l'opinione secondo la quale le attività di soccorso umanitario dovrebbero essere attribuite alle organizzazioni civili, sia per ragioni di opportunità politica che di efficienza economica e militare.

Quindi l'intervento delle forze armate sembrerebbe giustificato solo allorché le attività umanitarie da parte delle Ong dovessero diventare troppo pericolose a causa dell'eventuale opposizione interna da parte del Paese interessato o altri soggetti, o troppo complesse, per via dell'esistenza di ostacoli o di situazione logistiche particolari che ne rallentino o blocchino il normale svolgimento. È infatti solo a questo punto che i militari sono stati impiegati anche per la distribuzione degli aiuti e per la protezione dei convogli umanitari, compiti che in certi casi hanno richiesto l'uso della forza.

Quindi, mentre l'aspetto umanitario del modello italiano non riscontra particolari

³⁹⁰ La Stampa, *Il generale Graziano: "Italia modello per le missioni, se la Libia lo chiede siamo pronti"*, 20 giugno 2019.

³⁹¹ Germano Dottori, Nato Fellowship Program 1994-96, *Organizzazioni Non Governative e Forze Armate Problemi e prospettive di coordinamento nelle operazioni di peace-keeping ed humanitarian relief all'estero*.

problematiche, se non solo per alcuni contrasti ideologici tra militari ed Ong³⁹², l'aspetto prettamente militare risulta influenzato da alcune variabili che hanno causato non poche criticità.

Il termine "operazioni di pace", di cui si fa un uso improprio, deriva da una cattiva interpretazione e traduzione dei termini peace-keeping e peace-enforcing. La necessità di giustificare all'opinione pubblica l'uso della forza armata ha dato un senso più filosofico al termine "peace", andando a creare il paradosso in cui la parola "pace" si affianca al termine "guerra".

Questa necessità non si riscontra oltreoceano, dove non si esita a definire le operazioni militari con il termine appropriato "war". Si è quindi perso di vista il fatto che i termini peace-keeping e peace-enforcing concettualmente contengono al loro interno anche la previsione dell'uso della forza, necessaria in determinati casi a ristabilire quella cornice di stabilità prevista dagli obiettivi dell'operazione. Inoltre, non esistono... soluzioni militari alle crisi. Anche quando si ricorre alla forza, lo si fa in vista di un risultato politico.

Questa ipocrisia si palesa nel politicamente corretto durante le discussioni parlamentari, in cui l'esigenza della stabilità è prioritaria, non potendosi rischiare una crisi di governo, come accadde a proposito del Kosovo con la missione Allied Force, quando per spegnere i malumori nati all'interno dei partiti di maggioranza, come Democratici di Sinistra, Comunisti italiani e Verdi, che non esitarono a mostrare la loro contrarietà all'intervento militare, si avviò un vero e proprio processo di minimizzazione dell'intervento militare. Oppure come accadde per l'Afghanistan quando per soddisfare la richiesta di rinforzi da parte dei militari, vennero usati degli equilibrismi lessicali per sminuire uno strumento altamente offensivo, come gli elicotteri d'attacco Mangusta, e presentarlo come un semplice elicottero da ricognizione in modo da rendere più accettabile il suo schieramento.

Tale linea ha avuto forti ripercussioni anche sul processo di formazione delle regole d'ingaggio che, per adattarsi alla filosofia italiana delle "guerre di pace" o umanitarie, hanno visto ridurre la propria flessibilità con la formula della "risposta limitata e proporzionata". Inoltre, anche i caveat nazionali, strutturati sempre sulla perversa logica delle missioni di pace, "impediscono ai soldati italiani di condurre azioni offensive, abrogando di fatto il "nemico" e quindi la "vittoria", limitandosi a impiegare la forza in

³⁹² Si pensi ad esempio al caso somalo, in cui alcune Ong si appoggiarono alle milizie locali per non usufruire della protezione dei contingenti militari nazionali.

modo proporzionato all'offesa subita"³⁹³.

Questa condotta non permetterebbe di raggiungere gli obiettivi, potendo diventare, nel contesto multinazionale, una debolezza che metterebbe in pericolo non solo se stessi ma anche gli alleati, soprattutto come ad esempio nel caso della Somalia, dove il mutamento dello scenario comportò non pochi rischi, come dimostrò la battaglia del Checkpoint Pasta.

Lo stesso si verificò altre volte in seguito, come ad esempio in Iraq, dove l'impossibilità di impiegare armamenti pesanti, se non in forma limitatissima, evidenziò una debolezza intrinseca durante le battaglie di Nassiriya³⁹⁴. Nella circostanza emerse nuovamente la necessità di schierare mezzi blindati pesanti e carri armati, anche semplicemente come deterrente, come era stato già dimostrato dall'esperienze acquisite a Mogadiscio nel 1993, in Bosnia nel 1995 o in Kosovo nel 1999³⁹⁵. Mancherebbe infatti, in Italia, "un vero e proprio modello formalizzato per condividere e gestire le lezioni apprese da uno specifico teatro operativo"³⁹⁶ che servirebbe a discutere le regole d'ingaggio ed i relativi caveat in maniera più efficiente ed appropriata.

Sarebbe necessario quindi programmare gli interventi all'estero trovando un equilibrio tra le esigenze dei vertici delle Forze Armate, che richiedono un impegno maggiore in termini di uomini e mezzi, per garantire margini di sicurezza superiori e la tendenza, invece, del Governo e del Parlamento a resistere all'invio di eventuali rinforzi, sia per motivi economici sia per motivi ideologici. Come infatti ha dimostrato l'esperienza afghana ed irachena, l'iniziale invio di un contingente quantitativamente insufficiente e non adeguatamente equipaggiato ha reso difficile successivamente l'invio di ulteriori rinforzi, non tanto per motivi logistici quanto proprio per motivi politici ed economici³⁹⁷.

Si dovrebbero dunque distinguere le responsabilità politiche dalle responsabilità operative per evitare strumentalizzazioni in sede di dibattito parlamentare.

³⁹³ Gianandrea Gaiani, *Iraq-Afganistan Guerre di pace italiane*, Venezia, Studio LT2, p.77.

³⁹⁴ Durante la seconda battaglia di Nassiryah, i Centauro italiani vennero limitati a sparare 4 colpi del loro cannone.

³⁹⁵ In tutte queste missioni venne previsto il dispiegamento di mezzi pesanti a scopo deterrente. Durante la battaglia del checkpoint Pasta fu grazie all'intervento dei carri armati che le truppe italiane riuscirono a ripiegare. In Bosnia nel 1995 la Brigata Garibaldi venne appoggiata da un reggimento di Leopard, gli stessi che, nel 1999, in Kosovo, vennero schierati a difesa di obiettivi sensibili come caserme, ospedali ecc...

³⁹⁶ Natalino Ronzitti, C. Ruffa, *L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche*, Iai (Istituto Affari Internazionali), dicembre 2014, p.8.

³⁹⁷ In Iraq, l'Italia è stato l'unico Paese a mandare rinforzi al proprio contingente dopo le elezioni irachene del 2005 nonché dopo la morte di diversi soldati italiani. In Afghanistan invece, l'invio di rinforzi del 2007 vide la forte opposizione da parte di alcuni esponenti della sinistra italiana i quali ritenevano i Mangusta mezzi troppo offensivi, a ciò si aggiunse anche il reperimento delle risorse economiche necessarie pari a 25,9 milioni di euro.

Proprio a riguardo della responsabilità politica è necessaria una maggiore trasparenza di comunicazione con l'opinione pubblica italiana, affinché sappia fin dall'inizio perché, come e dove andiamo, senza dover conoscere successivamente da fonti estere quello che realmente avviene, in modo da essere più pronta ad affrontare le eventuali perdite in termini di vite umane.

La conoscenza preventiva delle ragioni per cui si partecipa e la costante informazione, sarebbero, inoltre, utili a creare un saldo sostegno che non cederebbe facilmente ai primi eventi negativi. Per far ciò dunque bisognerebbe evitare ambiguità sulla reale natura della missione, ma soprattutto evitare di creare illusioni sull'assenza di rischi.

Dal punto di vista strategico, invece, bisogna ricordare come con la nascita della Repubblica ci sia stata una cesura con il periodo precedente che si è tradotta nel rifiuto delle guerre di aggressione. Lungo il corso della Guerra Fredda, complici i vincoli interni e internazionali posti all'Italia dal contesto, gli interventi principali furono essenzialmente di soccorso umanitario, per la maggior parte condotti dall'Aeronautica e dalla Marina Militare.

Si pensi ad esempio a quelle condotte dall'Aeronautica nel 1959 a Libreville, nell'allora Africa Equatoriale Francese; nel 1960, in occasione del terremoto di Agadir in Marocco o infine nel giugno del 1962 nell'ex Congo belga sotto le insegne dell'Onu, dove le Forze Armate italiane subirono per la prima volta dalla fine della Seconda guerra mondiale perdite all'estero con la strage di Kindu³⁹⁸.

Oppure a quelle condotte dalla Marina Militare che partecipò nel 1960 all'azione di soccorso in favore dei terremotati di Agadir, alle attività umanitarie del 1973 per gli alluvionati in Tunisia, al trasporto, nel 1979, di aiuti umanitari verso il Montenegro terremotato ed infine creò l'VIII Gruppo Navale nel 1979, per recuperare i vietnamiti che erano alla deriva nel Mare Cinese Meridionale.

Il Governo italiano dunque si servì dello strumento militare per inviare e distribuire aiuti umanitari in Paesi colpiti da gravi calamità naturali o con criticità politico-economiche. I motivi che spinsero tale mobilitazione furono determinati esclusivamente dalla volontà di contribuire con la solidarietà, dando una risposta concreta alla sensibilità dell'opinione pubblica interna.

Con il crollo del bipolarismo, sul palcoscenico mondiale sono apparse o tornate sulla scena molte potenze di medio livello e sono esplosi conflitti di vario genere ed intensità che hanno reso lo scenario internazionale più insicuro. Ciò ha richiesto il frequente

³⁹⁸ La strage di Kindu avvenne tra l'11 ed il 12 novembre del 1961, nell'ex Congo belga. Persero la vita tredici aviatori italiani scambiati per mercenari belgi al soldo dei katanghesi e successivamente accusati di fornire le armi alla fazione secessionista.

intervento di contingenti multinazionali e non, per ristabilire di volta in volta quella cornice di stabilità necessaria alla tutela di vari interessi nazionali intesi in senso più o meno esteso. L'Italia dimostrò una disponibilità sia politica che militare che si concretizzò con la partecipazione a numerose missioni, limitata comunque dalla condizione di media potenza in cui comunque rimaneva

Le finalità di questo attivismo sono spesso riconducibili all'acquisizione di meriti, a migliorare il proprio status ed a rafforzare la propria sfera d'influenza nelle aree contese con i propri alleati, senza che sia coinvolto alcun interesse nazionale diretto. Alcuni esempi riconducibili ad operazioni non rivolte alla difesa del territorio nazionale furono la missione Desert Storm del 1991, con lo schieramento dei cacciabombardieri Tornado, oppure la partecipazione alle operazioni di bombardamento contro la Federazione Jugoslava ed infine la "global war on terror" in Afghanistan ed Iraq. Caso degno di nota è stato quello libico del 2011 in cui l'intervento italiano è stato dettato più che altro per contenere le ambizioni degli alleati francesi ed inglesi in una area di forte interesse per l'Italia

Da qui possiamo dedurre l'insistenza da parte della politica estera e di difesa italiana ad un uso a-strategico dello strumento militare volto al perseguimento di obiettivi immateriali come il miglioramento del proprio status o di riconoscimenti a livello internazionale.

Gli interventi diretti ad una tutela concreta degli interessi nazionali sono stati saltuari seppure non irrilevanti. Tra essi si annoverano gli interventi navali durante l'Operazione Girasole, a difesa dei confini nazionali a seguito dei lanci dei missili libici³⁹⁹, nel contesto della missione Golfo 1 a tutela dei mercantili italiani in transito nello stretto di Hormuz ed infine contro gli atti di pirateria lungo le coste somale. Un ruolo nondimeno importante è stato svolto dall'Esercito negli interventi in Libano tra il 1982 ed il 1984, in Somalia con la missione Restore Hope del 1992-1993 ed infine in Albania nel 1997.

Da questo quadro delineato si percepisce una mancanza di progettualità strategica e una talvolta poco meditata adesione alle iniziative degli alleati maturata senza prima ponderare l'opportunità d'impegnare preziose risorse in aree di poca rilevanza per l'interesse nazionale. Nasce così l'ipotesi che molte energie siano state messe a disposizione di idee e progetti che appartengono ad altri, rischiando gravi implicazioni sia nello scenario estero che sul fronte interno.

Sull'uso a-strategico della forza gioca anche la debolezza dello Stato che, influenzando negativamente sulla percezione dell'utilità, comporta una sorta di smilitarizzazione delle

³⁹⁹ Unico caso dal secondo dopoguerra in cui c'è stato un attacco militare diretto contro l'Italia.

Forze Armate, che sembrano essere più importanti nel fronteggiare e gestire le emergenze dovute alle inefficienze delle pubbliche amministrazioni o alle calamità naturali. Si veda ad esempio il contributo che esse danno alle Forze di polizia o addirittura la recente proposta di un loro possibile impiego nello svolgimento di mansioni utili alla manutenzione del tappeto stradale della Capitale. Quindi una situazione che porta alla “distrazione” delle Forze Armate dal compito per cui esistono, riconducendole ad un semplice retaggio del passato, per valorizzare la cosiddetta “quarta missione”

Una distrazione che l’Italia non può permettersi, soprattutto alla luce del disimpegno dello storico alleato americano nel Mediterraneo, che fino a pochi anni fa ha garantito quel senso di sicurezza sul quale tuttora la classe politica italiana confida.

Alla luce di ciò è necessario riconsiderare il ruolo delle Forze Armate sostenendole con risorse finanziarie non limitate al semplice 1,1% del Pil nazionale, inferiore al 2% richiesto in ambito Nato, e soprattutto attuare una redistribuzione equa delle risorse su tutte le componenti dello strumento militare, tale da consentire all’Italia la partecipazione in qualsiasi teatro strategico di suo diretto interesse.

Sarebbe inoltre importante che le autorità politiche sviluppassero un approccio meno ideologico, verificando la coerenza della missione con le priorità di politica estera, quest’ultima strettamente legata a quella della difesa.

Bibliografia

- Adami Gianni, *Le ali dell'ibis. La missione italiana in Somalia, 1992-93*, Lavis (TN), Litotipografia Alcione, 2018;
- Adnkronos, *Albania: un ospedale da campo italiano a Valona*, 23 aprile 1997;
- Adnkronos, *Pilota italiano: nessun missile. Allontanata e poi fatta rientrare la stampa alla base*;
- Adnkronos, *Ueo: la "dichiarazione di Petersberg"*, 19 giugno 1992;
- Ansa, *Libia: La Russa, mobilitata anche portaerei Cavour Garibaldi in 'approntamento' a Taranto*;
- Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, Resoconto Sommario, seduta di martedì 3 dicembre 1946;
- Assemblea Costituente, Prima Sezione della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta antimeridiana del 4 gennaio 1947;
- Assemblea Costituente, Resoconto Stenografico, seduta di giovedì 22 maggio 1947;
- Assemblea Costituente, Resoconto Stenografico, seduta pomeridiana di venerdì 14 marzo 1947;
- Assemblea Costituente, Resoconto Stenografico, seduta pomeridiana di lunedì 24 marzo 1947;
- Assemblea Costituente, Resoconto Stenografico, seduta pomeridiana di martedì 18 marzo 1947;
- Assemblea Costituente, Resoconto Stenografico, seduta pomeridiana di martedì 21 ottobre 1947;
- Assemblea Costituente, Resoconto stenografico, seduta pomeridiana di venerdì 19 settembre 1947;
- Assemblea Costituente, resoconto stenografico, seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947;
- Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/Res/37/123, "The situation in the Middle East", del 16 Dicembre 1982;
- Autuori Lucio, *Generale Tosetti Bruno, la storia di Italcon*, www.associazioneveteranitalcon.it, 3 febbraio 2018;

- Battistelli Fabrizio, *Gli italiani e la guerra, tra senso di insicurezza e terrorismo internazionale*, Roma, Carrocci editore, 2008;
- Battistelli Fabrizio, Maria Grazia Galantino, Livia Fay Lucianetti, Lorenzo Striuli, *Opinioni sulla guerra, L'opinione pubblica italiana e internazionale di fronte all'uso della forza*, Milano, Franco Angeli s.r.l., 2012;
- Bertolotti Claudio, *Missione in Libia: l'intervento militare e i suoi rischi*, Ispi, 24 febbraio 2016;
- Bertolotti Claudio, *Missione in Libia: l'intervento militare e i suoi rischi*, Ispi, 24 febbraio 2016;
- Bianchin Roberto, *Trovate in Adriatico cento bombe Nato*, La Repubblica, 14 maggio 1999;
- Biloslavo Fausto, *Feriti di guerra ma non si può dire*, Il Giornale, 11 novembre 2019;
- Biloslavo Fausto, *La Russa dichiara guerra alla pirateria: "Siamo pronti a tutto per salvare i marinai"*, Il Giornale, 12 agosto 2011;
- Biloslavo Fausto, Orlando Nicola, Gaskell Bontadini Ilaria, *Case study: il modello del Prt di Herat. La cooperazione civile militare italiana come strumento strategico per il successo delle operazioni all'estero*, in www.difesa.it;
- Bin Roberto, Pitruzzella Giovanni, *Diritto Pubblico*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013;
- Bollettino Commissioni n°689, Commissione Permanente Affari Esteri, Giovedì 5 agosto 1982;
- *Bombe in Adriatico, la Nato si scusa*, La Repubblica, 17 maggio 1999;
- Bon Valsassina Marino, *Il ripudio della guerra nella Costituzione Italiana*, Padova, Cedam, 1955;
- Boutros-Boutros Ghali, *Un'Agenda per la Pace. Diplomazia Preventiva, Pacificazione, Mantenimento della Pace, Rapporto del Segretario Generale che fa seguito alla dichiarazione adottata dall'incontro al vertice del Consiglio di Sicurezza del 31 gennaio 1992*, Centro d'informazione delle Nazioni Unite per l'Italia, Malta e Santa Sede, Roma;
- Briani Valerio, *Il futuro della Nato e l'Italia*, Osservatorio di politica internazionale, a cura dell'Istituto Affari Internazionali, 2014;
- Cadin Raffaele, *La risoluzione 2240 (2015) sul traffico dei migranti nel*

Mediterraneo: il Consiglio di Sicurezza autorizza l'uso... misurato della forza, Osservatorio sul Consiglio di sicurezza e i diritti umani n°4/2015, Ordine internazionale e diritti umani, pp.696-700;

- Camera dei Deputati, Assemblea, risoluzione Cicchitto ed altri 6-00071 presentata giovedì 24 marzo 2011;
- Camera dei Deputati, Assemblea, risoluzione Francheschini 6-00072 presentata giovedì 24 marzo 2011;
- Camera dei Deputati, Assemblea, risoluzione Gava ed altri 6-001511 discussa ed approvata il 6 gennaio 1991;
- Camera dei Deputati, Assemblea, risoluzione Mussi ed altri 6-00017, discussa ed approvata il 9 aprile 1997;
- Camera dei Deputati, Assemblea, risoluzione Scotti ed altri 6-00143 approvata il 23 agosto 1990;
- Camera dei Deputati, Assemblea, risoluzioni Mussi ed altri 6-00078, Sbarbati ed altri 6-00079 e Volonté ed altri 6-00081, approvate il 26 marzo 1999;
- Camera dei Deputati, Assemblea, risoluzioni Rutelli ed altri 6-00010, D'Alema ed altri 6-00011, Bonino ed altri 6-00012 e Bianco ed altri 6-00013 approvate il 10 dicembre 1992;
- Camera dei Deputati, Commissione Difesa, Risoluzione 7-01007 Ruffino ed altri, del 16 gennaio 2001;
- Camera dei Deputati, Commissione Esteri, risoluzione Bianco 7-00222, discussa ed approvata il 5 agosto 1982 Camera;
- Camera dei Deputati, Commissione IV Difesa, *audizione del Ministro della Difesa, Carlo Scognamiglio Pasini, sugli indirizzi del suo dicastero in ordine ai recenti orientamenti della politica europea di sicurezza e di difesa*, seduta di martedì 10 dicembre 1998;
- Camera dei Deputati, Commissione, risoluzione Fiamma 7-00520 approvata il 23 marzo 2011;
- Camera dei Deputati, Commissioni riunite Esteri (III) – Difesa (IV) della Camera dei Deputati, Esteri (3^a) – Difesa (4^a) del Senato della Repubblica, *audizione del Ministro degli Affari Esteri, Lamberto Dini, e del Ministro della Difesa, Carlo Scognamiglio Pasini, sulla situazione determinata dall'attuale crisi nella regione del Kosovo*, seduta di giovedì 21 gennaio 1999;
- Camera dei Deputati, Commissioni riunite Esteri (III) — Difesa (IV) resoconto

stenografico, seduta di martedì 20 aprile 1999;

- Camera dei Deputati, Commissioni riunite III (Affari Esteri e Comunitari) - IV (Difesa) della Camera dei Deputati e 3^a (Affari Esteri, emigrazione) - 4^a (Difesa) del Senato della Repubblica, resoconto stenografico, *Comunicazioni del Governo sui recenti sviluppi della situazione in Libia*, seduta di mercoledì 27 aprile 2011;
- Camera dei Deputati, Commissioni Riunite III (Esteri) e IV (Difesa), *Audizione del Ministro degli Affari Esteri, onorevole Gianni De Michelis, e del Ministro della Difesa, onorevole Virginio Rognoni, sull'evoluzione della situazione nel golfo persico*, seduta di giovedì 20 settembre 1990;
- Camera dei deputati, *Il rilievo internazionale della difesa*, Servizio Studi, XVIII Legislatura, 3 maggio 2019;
- Camera dei Deputati, IV Commissione Difesa, *Comunicazioni del Governo in ordine alla partecipazione militare italiana alla missione delle Nazioni Unite in Corno d'Africa denominata Unmee (United Nations Mission in Ethiopia/Eritrea)*, seduta di mercoledì 15 novembre 2000;
- Camera dei deputati, *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*, Servizio Studi, XVIII Legislatura, 6 febbraio 2018;
- Camera dei Deputati, *Le missioni militari nei Balcani*, Documenti, Temi dell'Attività Parlamentare;
- Camera dei Deputati, resoconto sommario e stenografico n. 513., seduta di venerdì 26 marzo 1999;
- Camera dei Deputati, Servizio Stud, XVIII legislatura, *Il rilievo internazionale della Difesa*, 3 maggio 2019;
- Camera dei deputati, Servizio Studi, XVII Legislatura, Dossier n°193, *Le missioni dell'Ue Atalanta e Eunavfor Med*, 6 ottobre 2015;
- Camera dei deputati, Servizio Studi, XVII Legislatura, *Le missioni dell'Ue Atalanta e Eunavfor Med*, Dossier n°193, Schede di lettura, 6 ottobre 2015;
- Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, *Il rilievo internazionale della Difesa*, 3 maggio 2019;
- Camera dei Deputati, X Legislatura, Commissione IV Difesa, *Audizione del Ministro della Difesa, onorevole Virginio Rognoni, sulla situazione e sul ruolo dei reparti militari italiani impegnati nel Golfo Persico*, seduta di giovedì 10 gennaio 1991;

- Camera dei Deputati, X Legislatura, Commissioni Riunite. (Esteri-Difesa) Camera e Senato, seduta di sabato 11 agosto 1991;
- Camera dei Deputati, X Legislatura, resoconto stenografico n°514, seduta di Giovedì 23 agosto 1990;
- Camera dei Deputati, X Legislatura, Resoconto Stenografico, seduta di mercoledì 16 Gennaio 1991;
- Camera Dei Deputati, XI Legislatura, resoconto stenografico, seduta del 10 dicembre 1992;
- Camera dei Deputati, XIII Legislatura, resoconto sommario e stenografico, n°512, seduta di giovedì 25 marzo 1999;
- Camera dei Deputati, XIV Legislatura, Doc. XXII Bis n. 1-Ter, *Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin*, 23 febbraio 2006;
- Camera dei Deputati, XIV Legislatura, resoconto sommario e stenografico n°298, seduta di martedì 15 aprile 2003;
- Camera dei Deputati, XIV Legislatura, Resoconto sommario e stenografico, *Comunicazioni del Ministro della Difesa, Antonio Martino, sull'impiego di contingenti militari italiani all'estero in relazione alla crisi internazionale in atto*, seduta di mercoledì 7 novembre 2001;
- Camera dei Deputati, XIV Legislatura, resoconto stenografico, IV Commissione Difesa, *Audizione del Ministro della difesa, Antonio Martino, sull'aggiornamento delle missioni internazionali*, seduta di mercoledì 3 dicembre 2003;
- Camera dei Deputati, XVI Legislatura, Servizio Studi, Documentazioni e ricerche, *Il contributo delle Forze armate italiane nella crisi libica*, n.228, 2 maggio 2011;
- Camera dei deputati, XVI Legislatura, Servizio Studi, Quaderni, *Partecipazione dell'Italia alle missioni militari internazionali n. 1*, 10 giugno 2008;
- Camporini Vincenzo, De Zan Tommaso, Marrone Alessandro, Nones Michele, Ungaro Alessandro R., *Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità*, Istituto Affari Internazionali, 2014;
- Caracciolo Lucio, *In Libia dovevamo rispettare tre regole. Le abbiamo ignorate tutte*, Limes, 9 gennaio 2020;
- Caravelli Giovanni, De Lumè Rocco Antonio, *Operazione "Dinak", un banco di*

prova per l'Artiglieria contraerei dell'Esercito, Rivista Militare, 2000, N°2;

- Carlassare Lorenza, *Ordinamento democratico e impiego delle Forze Armate oltre i confini*, in Convegno “diritto e Forze Armate. Nuovi Impegni”, Padova, 30 novembre 2000;
- Carnieletto Matteo, “*Escono solo per colpire*”. *Cosa facevano i soldati italiani*, Insideover, 11 novembre 2019;
- Casoli Paola, *Prima Parthica, Tf Praesidium: I militari italiani lasciano la diga di Mosul e passano le consegne agli americani*, 3 marzo 2009;
- Cassese Antonio, *Articolo 11 Costituzione*, in Commentario alla Costituzione, Tomo I, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1975;
- Cassese Antonio, *IX comma dell'articolo 87*, seconda parte, in Commentario alla Costituzione, Tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1975;
- Castellaneta Domenico, *Basi di missili sulle coste pugliesi*, La Repubblica, 24 marzo 1999;
- Ciocchetti Tiziano, *La guerra del Kosovo. Vent'anni dall'attacco della Nato alla Serbia*, Difesa Online, 24 marzo 2019;
- Coen Leonardo, *Si schianta l'elicottero dell'Onu*, La Repubblica, 07 agosto 1997;
- Comando Brigata Meccanizzata “Legnano”, Stato Maggiore, Ufficio O.A.I, *Ibis 2*, agosto 1993;
- Comando Brigata Paracadutisti “Folgore”, *Operazione “Ibis e Ibis 2”, Relazione finale*, Stato Maggiore, 25 novembre 1994;
- Comelli Michele, *Gli interventi dell'Ue e la cooperazione con la Nato*, in *Le forze di pace dell'Unione Europea* a cura di Natalino Ronzitti, Rubettino, maggio 2005;
- Comelli Michele, Pirozzi Nicoletta, *La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona*, a cura dell'Istituto Affari Internazionali, in Osservatorio di politica internazionale, n. 72 febbraio 2013;
- Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, resoconto stenografico, *Indagine conoscitiva sulla gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen, con particolare riferimento alle politiche dei paesi aderenti relative al controllo delle frontiere esterne e dei*

- confini interni*, seduta n.4 di Giovedì 8 ottobre 2015;
- Commissioni riunite Camera e Senato, Commissione Difesa, resoconto stenografico, *Comunicazioni del Governo (Ministro della difesa) in ordine agli impegni internazionali delle Forze armate nel 2005*, 20 gennaio 2005;
 - Comunicato del Presidente Carlo Azeglio Ciampi, *Il Presidente Ciampi ha presieduto il Consiglio Supremo di Difesa*, 19/03/2003;
 - Comunicato del presidente Carlo Azeglio Ciampi, Roma, 19 marzo 2003;
 - Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne dell'Ue, Azione Comune 2004/570/Pesc, adottata il 12 giugno 2004;
 - Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne dell'Ue, Azione Comune 2008/851/Pesc, adottata il 10 novembre 2008;
 - Consiglio dell'Ue, *Cooperazione in materia di difesa: il Consiglio istituisce la cooperazione strutturata permanente (Pesco), con la partecipazione di 25 Stati membri*, comunicato stampa n° 765/17, 11 dicembre 2017;
 - Consiglio dell'Unione Europea “*Strategia europea in materia di sicurezza, un'Europa sicura in un mondo migliore*”, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2009;
 - Consiglio dell'Ue, “*Cooperazione in materia di difesa: il Consiglio istituisce la cooperazione strutturata permanente (Pesco), con la partecipazione di 25 Stati membri*”, Comunicato stampa 765/17, 11 dicembre 2017;
 - Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950;
 - Corte Costituzionale, Sentenza n.15, Anno 1982;
 - *Costituzione del Giappone*, 1946;
 - *Costituzione italiana* 1948;
 - D'Alema Massimo, Kosovo, *Gli italiani e la guerra, intervista di Federico Rampini*, I edizione, Milano, Arnoldo Mondadori Editore S.p.A., agosto 1999;
 - De Charentenay Pierre, *Religione e politica estera: il caso Italia*, La civiltà Cattolica, 2 maggio 2015, pp. 238-246;
 - De Poli Luca, *78 giorni di bombardamento Nato. La Guerra del Kosovo vista dai principali media italiani*, Homeless Book, 2013;
 - De Vergottini Giuseppe, *Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale*, Centro Militare di Studi Strategici, Rivista Militare, 1991;
 - De Vergottini Giuseppe, *Guerra e costituzione, Nuovi conflitti e sfide alla*

democrazia, Bologna, Il Mulino, 2004;

- De Vergottini Giuseppe, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in Rivista Aic n°2/2017, Associazione italiana dei costituzionalisti, 04/04/2017;
- De Vergottini Giuseppe, *Il IX Comma dell'articolo 87*, prima parte, in Commentario alla Costituzione, Tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1975;
- De Vergottini Giuseppe, *La Costituzione e le regole d'ingaggio*, Rivista Militare, 2008;
- Decreto Legge 16 ottobre 2017, n. 148 “*Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili*” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.242 del 16 ottobre 2017;
- Decreto Legislativo del 15 marzo 2010, n. 66 “*Codice dell'Ordinamento Militare*”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.106 del 08 05-2010, Suppl. Ordinario n. 84;
- Decreto-legge 20 marzo 1997, n. 60, *recante interventi straordinari per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari provenienti dall'Albania*, convertito in legge dalla n° 128 del 19 maggio 1997;
- Di Feo Gianluca, *Quella strana missione chiamata Afghanistan*, L'Espresso, 3 gennaio 2008;
- Di Paola Giampaolo, *l'Italia nella Difesa Europea*, Informazioni della Difesa, febbraio 2005;
- Dibenedetto Alessandra Giada, *Oltre i 70 anni dell'Italia nella Nato*, Centro studi internazionali, marzo 2019;
- Dichiarazione del Consiglio Ministeriale di Petersberg del 19 giugno 1992;
- Discorso d'insediamento del Presidente del Consiglio, Romano Prodi, del 17 maggio 2006;
- Dottori Germano, *Guerra all'italiana ovvero: a chi affittiamo la nostra forza?*, pubblicato in: l'Italia dopo l'Italia, n°2, Limes, 3 maggio 2011;
- Dottori Germano, *La cultura strategica quale fattore geopolitico*, pubblicato in: Il fattore umano, n°8, Limes, 19 settembre 2019;
- Dottori Germano, *La drôle de guerre all'italiana*, pubblicato in: La guerra di Libia, n°2, Limes, 12 aprile 2011;
- Dottori Germano, Nato Fellowship Program 1994-96, *Organizzazioni Non*

Governative e Forze Armate Problemi e prospettive di coordinamento nelle operazioni di peace-keeping ed humanitarian relief all'estero;

- Dottori Germano, *Perché ci serve il Vaticano*, pubblicato in: A chi serve l'Italia, n°4, Limes, 10 maggio 2017;
- Dottori Germano, *Questioni di pace o di guerra*, Roma, Aracne editrice S.r.l., 2006;
- Dottori Germano, *Soli e male armati*, pubblicato in: Bruxelles, il fantasma dell'Europa, n°3, Limes, 4 aprile 2016;
- Fanelli Enzo, *Alcune riflessioni su struttura e competenze del dipartimento delle operazioni di pace dell'Onu*, Informazioni della Difesa, aprile 2012;
- Ferrante Simone, *20 anni fa veniva abbattuto in missione il primo caccia stealth della storia l'f-117 nighthawk*, www.aviationreport.com, 27 marzo 2019;
- Ferrara Gianni, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell'Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica. Appunti*, Costituzionalismo.it, 17 marzo 2003;
- Ferraro Luciano, *Pescano una bomba feriti tre marinai*, La Repubblica, 11/05/1999;
- Ferrero Emma, *Evoluzione della Nato, cosa cambia dopo il summit in Galles*, 18 settembre 2014;
- Filotei Marcello, Perani Giulio, *Eserciti ed armi nella crisi del Golfo*, in Periodico mensile dell'Archivio Disarmo, anno 3- n 8/9, settembre/ottobre 1990;
- Focarelli Carlo, *Diritto Internazionale*, Milanofiori Assago, Wolters Kluwer Italia S.r.l, 2017;
- Frignani Rinaldo, Migranti, *Sophia fino al marzo 2019, la missione continua a guida italiana*, Corriere della Sera, 21 dicembre 2018;
- Gaiani Gianandrea, *Il generale Bernardis: le notizie sui raid italiani in Libia furono censurate dal Governo Berlusconi*, Il Sole 24 Ore, 29 novembre 2012;
- Gaiani Gianandrea, *Iraq-Afghanistan, guerre di pace italiane*, Venezia, Studio LT2, 2007;
- Gaiani Gianandrea, *L'80% dei raid dalle nostre basi*, Il Sole 24 Ore, 04 ottobre 2011;
- Gaiani Gianandrea, *Quelle verità scomode sulle missioni in Iraq ed Afghanistan*, Analisi Difesa, 18 novembre 2019;
- Gaiani Gianandrea, *Roma schiera in Iraq forze da combattimento*, Analisi

- Difesa, 21 aprile 2016;
- Gianniti Luigi, Lupo Nicola, *Corso di diritto parlamentare*, Terza edizione, Bologna, Il Mulino, 2018;
 - Giardina Andrea, *Articolo 78 Costituzione*, in Commentario alla Costituzione, Tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1975;
 - Giorgerini Giorgio, *Da Matapan al Golfo Persico. La Marina Militare italiana dal fascismo alla Repubblica*, Milano, Arnoldo Mondadori S.p.A., 1989;
 - Graziani Francesca, *Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la Nato e con L'Osce*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006;
 - Graziano Claudio, *Operazione Somalia 1992-1994- Lineamenti e consuntivo dell'operazione*, Edai, 1994;
 - *Guerra nel Golfo. L'impegno italiano, gli uomini, le missioni, i mezzi*, Rivista Italiana Difesa, Supplemento al n°1 gennaio 1992;
 - Il Corriere, *Alpini in missione di combattimento*, 3 febbraio 2003;
 - Ilari Virgilio, *Storia militare della prima repubblica, 1943-1993*, Inverio (No), Widerholdt Frères srl, 2009;
 - Jean Carlo, *A che ci servono le forze armate?*, pubblicato in: A chi serve l'Italia, n°4, Limes, 10 maggio 2017;
 - Jean Carlo, Germano Dottori, *Guerre Umanitarie. La militarizzazione dei diritti umani*, Milano, Baldini Castoldi Dalai editore S.p.A, 2012;
 - Jean Carlo, *Guerra, strategia e sicurezza*, Gius. Laterza & Figli Spa, Roma-Bari, 1997;
 - Jean Carlo, *Italiani e Forze Armate*, Milano, Franco Angeli s.r.l., 2010;
 - Jean Carlo, *L'uso della forza. Se vuoi la pace comprendi la guerra*, Roma-Bari Gius., Laterza & Figli Spa, 1996;
 - Jean Carlo, *Manuale di studi strategici*, Milano, Franco Angeli s.r.l., 2004;
 - Jean Carlo, *Non finiamo di distruggere le nostre forze armate perché potrebbero servirci*, pubblicato in: Una strategia per l'Italia, n°2, Limes, 5 marzo 2019;
 - La Gazzetta del Mezzogiorno, *Libia: arrivata a Bengasi nave Libra*, 7 marzo 2011;
 - La Repubblica, *Afghanistan, Martino agli Usa "Alpini in missione di pace"*, 3 febbraio 2003;
 - La Repubblica, *Chi comanda in caso di guerra? è il Governo*, 2 giugno 1988;
 - La Repubblica, *Kosovo, sì al raid Nato anche senza il placet Onu*, 8 ottobre

- 1998;
- La Repubblica, *L'ecocidio*, 20 ottobre 2017;
 - Legge 11 dicembre 2015, n. 198 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, *recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.292 del 16/12/2015;
 - Legge 13 ottobre 1994, n. 589 “*Abolizione della pena di morte nel codice penale militare di guerra*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.250 del 25 ottobre 1994;
 - Legge 14 novembre 2000, n. 331 “*Norme per l'istituzione del servizio militare professionale*”. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.269 del 17/11/2000;
 - Legge 17 agosto 1957, n. 848 “*Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945*”. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.238 del 25 settembre 1957, Suppl. Ordinario n. 2380;
 - Legge 18 febbraio 1997, n. 25, “*Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della difesa*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 24 febbraio 1997;
 - Legge 18 marzo 2003, n. 42 “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 gennaio 2003, n. 4, recante disposizioni urgenti per la prosecuzione della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali. Modifiche al codice penale militare di guerra*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.66 del 20 marzo 2003;
 - Legge 21 luglio 2016, n. 145, “*Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.178 del 01 agosto 2016;
 - Legge 23 Agosto 1988, N. 400 “*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.214 del 12 settembre 1988, Suppl. Ordinario n. 86;
 - Legge 24 ottobre 1977, n. 801 “*Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato*”, pubblicata nella

- Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.303 del 07 novembre 1977;
- Legge 27 febbraio 2002, n. 15 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2001, n. 451, recante disposizioni urgenti per la proroga della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali*" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 49 del 27 febbraio 2002;
 - Legge 28 luglio 1950, n. 624, "*Istituzione del Consiglio supremo di difesa*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 196 del 28 agosto 1950;
 - Legge 29 dicembre 1982, n. 969, "*Ratifica ed esecuzione dell'accordo effettuato mediante scambio di lettere tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica libanese per la partecipazione dell'Italia alla Forza multinazionale di pace a Beirut*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.7 del 08 gennaio 1983 Suppl. Ordinario;
 - Legge 29 dicembre 1982, n. 970, "*Ratifica ed esecuzione dell'accordo effettuato mediante scambio di lettere tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica libanese per la partecipazione dell'Italia alla nuova Forza multinazionale di pace per Beirut, firmato a Beirut il 29 settembre 1982*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.7 del 08/01/1983 Suppl. Ordinario;
 - Legge 30 dicembre 2018, n. 145, "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*", pubblicata in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.302 del 31 dicembre 2018 - Suppl. Ordinario n. 62;
 - Legge 31 dicembre 2009, n. 196, "*Legge di contabilità e finanza pubblica*" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 31 dicembre 2009 Supplemento ordinario n. 245;
 - Legge 31 gennaio 2002, n. 6 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° dicembre 2001, n. 421, recante disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione multinazionale denominata "Enduring Freedom". Modifiche al codice penale militare di guerra, approvato con regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303*" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 28 del 2 febbraio 2002;
 - Legge 4 agosto 2006, n. 247 "*Disposizioni per la partecipazione italiana alle missioni internazionali* " pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 186 dell'11 agosto 2006;

- Legge 5 agosto 1978, n. 468 "*Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio*" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.264 del 10 novembre 1978, Suppl. Ordinario n. 98;
- Legge 5 giugno 2003, n. 131, "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3* ", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 10 Giugno 2003;
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001;
- *Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania, 1949;*
- Licastro Giuseppe, *Eunavfor Med- Operazione Sophia: sviluppi recenti che suscitano perplessità da... "allontanare" (parte prima)*, www.croie.luiss.it;
- Loi Bruno, *Peace-keeping, pace o guerra? Una risposta italiana: l'operazione Ibis in Somalia*, Firenze, Vallecchi S.p.A, 2004;
- Lorenzini Sara, *L'Italia e il trattato di pace del 1947*, Universale Paperbacks, Bologna, il Mulino, 2007;
- Lunelli Pier Paolo, *Balcani, l'Italia in prima linea*, in Rivista Militare n.2 2000;
- Madami Amir, Dottori Germano, *Afghanistan Crisi regionale problema globale*, Bologna, Clueb Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna, 2011;
- Marrone Alessandro, Sartori Paola, *Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia*, a cura dell'Istituto Affari Internazionali (Iai), gennaio 2019;
- Mauri Paolo, "*Estate 1982: Libano in fiamme*" *la prima missione militare italiana all'estero raccontata dai protagonisti*, [www. ilprimatonazionale.it](http://www.ilprimatonazionale.it), 23 gennaio 2017;
- Mehillaj Orkida, *Accordi bilaterali Italia-Albania nella lotta contro l'immigrazione clandestina*, III capitolo, Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, 2010;
- Milex, Osservatorio sulle spese militari italiane, *Afghanistan, sedici anni dopo*, 2017;
- Ministero della difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, luglio 2015;
- Monteleone Stefano, *24 marzo 1999: venti anni fa iniziava l'operazione Allied Force contro la Serbia*, Aviation Report, 24 marzo 2019;

- Nigro Vincenzo, *Le navi italiane sono nel mar rosso*, La Repubblica, 25 agosto 1990;
- Nigro Vincenzo, *Nel Golfo venti minuti di terrore*, La Repubblica, 4 settembre 1987;
- Nigro Vincenzo, *Somalia, la battaglia al check-point Pasta. Il racconto del generale Loi vent'anni dopo*, La Repubblica, 5 luglio 2013;
- Nigro Vincenzo, *Somalia, la battaglia al checkpoint Pasta. Il racconto del generale Loi vent'anni dopo*, Repubblica, 05 luglio 2013;
- Nigro Vincenzo, *Un 'Consiglio di Guerra' per affrontare lo stato crisi*, La Repubblica, 04 giugno 1988;
- North Atlantic Treaty Organization, *Kosovo Air Campaign (Archived) Operation Allied Force*, 7 aprile 2016;
- North Atlantic Treaty Organization, Public Diplomacy Division (Pdd), Press & Media Section, *Nato Readiness Initiative*, giugno 2018;
- North Atlantic Treaty Organization, Servizio stampa, *Defence Expenditure of Nato Countries (2011-2018)*, Comunicato PR/CP(2018)091, 10 luglio 2018;
- *Operazione Ghibli: gli Amx in guerra*, pubblicato sul numero 174 di Aeronautica e Difesa, aprile 2001;
- Osservatorio sulle spese militari italiane, *Rapporto annuale sulle spese militari italiane*, a cura di Enrico Piovesana e Francesco Vignarca, 2018;
- Pascali Andrea, *Il contributo dell'Unione Europea alla sicurezza internazionale*, Informazioni della Difesa, gennaio 2012;
- Peluffo Paolo, *Carlo Azeglio Ciampi. L'uomo e il presidente*, Milano, R.C.S. Libri S.p.a., 2007;
- Perfetti Francesco, *Mediterraneo e Medio Oriente nella politica estera italiana*, La comunità internazionale, Fasc 2/2011, Editoriale Scientifica Srl, pp. 185-202;
- Pertini Sandro, Presidente della Repubblica, 1978 – 1985, *Messaggio di fine anno agli italiani del presidente della repubblica*, Palazzo del Quirinale 31 dicembre 1983;
- Pinto Fernando, *Forze Armate e Costituzione*, Venezia, Marsilio Editori, 1979;
- Piovesana Enrico, *Isis, la guerra segreta dell'Italia: forze speciali in Libia e Iraq. Ma il Parlamento è all'oscuro di tutto*, Il Fatto Quotidiano, 30 luglio 2016;
- Programma 5.8, Fondo per le missioni internazionali, ex articolo 4, comma 1 della legge n. 145 del 2016 (programma 5.8 cap. 3006/1);

- Regio Decreto 20 febbraio 1941, n. 303 “*Codici penali militari di pace e di guerra*” pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.107 del 6 maggio 1941, Suppl. Ordinario;
- Regio Decreto 8 luglio 1938, n. 1415 “*Approvazione dei testi della legge di guerra e della legge di neutralità*”. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.211 del 15 settembre 1938, Suppl. Ordinario n. 211;
- Regio Decreto, 11 gennaio 1923, n. 21, “*Relativo alla istituzione di una Commissione suprema di difesa*”;
- Regio Decreto, 19 luglio 1899, n. 331, “*Istituzione una Commissione Suprema mista per la difesa dello Stato*”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.198 del 25 agosto 1899;
- Regio Decreto, 9 luglio 1915, n. 1065, “*Contenente provvedimenti per i rifornimenti di armi e di munizioni*”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.177 del 16 luglio 1915;
- Relazione della Commissione per l’esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l’impiego delle Forze Armate, presieduta dal professor Livio Paladin pubblicata il 15 giugno 1988;
- Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 1160 del 31 marzo 1998;
- Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 1199 del 23 settembre 1998;
- Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 1203 del 24 ottobre 1998;
- Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 1325 del 31 ottobre 2000;
- Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 1368 del 12 settembre 2001;
- Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 1368 del 12 settembre 2001;
- Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 1373 del 28 settembre 2001;
- Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 1575 del 22 novembre 2004;
- Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 1701 del 11 agosto

- 2006;
- Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 1973 del 17 marzo 2011;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 2085 del 20 dicembre 2012;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 2240 del 9 ottobre 2015;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 425 del 19 marzo 1978;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 426 del 19 marzo 1978;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 678 del 29 novembre 1990;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 751 del 24 aprile 1992;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 770 del 13 agosto 1992;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 771 del 13 agosto 1992;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 794 del 3 dicembre 1992;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 814 del 26 marzo 1993;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 816 del 31 marzo 1993;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 819 del 16 aprile 1993;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 824 del 6 maggio 1993;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N° 836 del 4 giugno 1993;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N°1551 del 9 luglio 2004;
 - Risoluzione Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N°521 del 19 settembre

- 1982;
- Rivista Militare, *Libano 1, L'Inizio della Missione*, periodico dell'Esercito, quaderno n.5/1984;
 - Rivista Militare, *Libano 1, L'Inizio della Missione*, periodico dell'Esercito, quaderno n.5/1984;
 - Rivista Militare, *Libano 1982-2012, edizione speciale*, Imago Editrice S.r.l, 2012;
 - Rivista militare, *Libano 1982-2012, Numero speciale*, Periodico dell'Esercito, 2012;
 - Rivista Militare, *Speciale Bosnia- Erzegovina 1995-2015*;
 - Rizza Claudio, *E Pertini insegnò a Cossiga come picconare...*, Il Dubbio, 11 Agosto 2019;
 - Ronzitti Natalino, C. Ruffa, *L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche*, Istituto Affari Internazionali, dicembre 2014;
 - Ronzitti Natalino, *Il diritto applicabile alle Forze Armate italiane all'estero: problemi e prospettive*, Senato della Repubblica, Servizio Studi , Servizio Affari Internazionali, Contributi di Istituti di ricerca specializzati n. 90, Aprile 2008;
 - Ronzitti Natalino, *Introduzione al Diritto internazionale*, Quarta edizione Torino, G.Giappichelli Editore, 2013;
 - Ronzitti Natalino, *Le forze di pace dell'Unione Europea*, Roma, Rubbettino, 2005;
 - Ronzitti Natalino, *Missioni all'estero, arriva la legge*, Politica estera italiana, in Affari Internazionali, 10 gennaio 2017;
 - Sabbatucci Giovanni, Vidotto Vittorio, *Storia contemporanea, Il Novecento*, Roma-Bari, Gius. Laterza & Figli Spa, 2008;
 - Scambio di lettere del 25 marzo 1997 tra il Ministro degli Affari Esteri albanese Bashkim Fino ed il Ministro degli Esteri italiano Lamberto Dini;
 - Senato della Repubblica, 81^a seduta pubblica, resoconto stenografico 10 dicembre 1992;
 - Senato della Repubblica, Assemblea, mozioni Salvi ed altri n. 1-00378 e Meluzzi ed altri n. 1-003792, discusse e approvate il 6 marzo 1999;
 - Senato della Repubblica, Assemblea, risoluzione Gava ed altri 6-00007 approvata il 10 dicembre 1992;
 - Senato della Repubblica, Assemblea, risoluzione Mancino ed altri 6-00033

- approvata il 22 agosto 1990;
- Senato della Repubblica, Assemblea, risoluzione Mancino ed altri 6-00006, approvata nelle sedute dell' 8 e 9 settembre 1987;
 - Senato della Repubblica, Assemblea, risoluzione Mancino ed altri 6-00043, approvata il 17 gennaio 1991;
 - Senato della Repubblica, Assemblea, risoluzione Salvi ed altri 6-00014 approvata il 8 aprile 1997;
 - Senato Della Repubblica, IX Legislatura, 438^a seduta pubblica, resoconto stenografico, martedì 15 Aprile 1986;
 - Senato della Repubblica, *Osservatorio internazionale. Le organizzazioni internazionali governative. L'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (Nato)*, in semestrale della Biblioteca "Giovanni Spadolini", a cura del Settore orientamento e informazioni bibliografiche, n. 31 ottobre 2010;
 - Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, Commissioni congiunte 3^a Camera (Affari esteri e comunitari), 3^a Senato (Affari esteri, emigrazione), 4^a Camera (Difesa), 4^a Senato (Difesa), *Comunicazioni del Ministro degli affari esteri Lamberto Dini e del Ministro della difesa Carlo Scognamiglio Pasini sullo stato delle operazioni militari e diplomatiche nei Balcani e sulla posizione del Governo italiano alla prossima riunione del Consiglio atlantico del 12 aprile 1999*, seduta n. 4 del 9 aprile 1999 (pom.);
 - Senato Della Repubblica, VIII Legislatura, Giunte e Commissioni Parlamentari, 480° Resoconto, 2 Agosto 1982;
 - Senato Della Repubblica, VIII Legislatura, Giunte e Commissioni parlamentari, 482° Resoconto, sedute di mercoledì 4 Agosto 1982
 - Senato della Repubblica, X Legislatura, 430^a seduta pubblica, resoconto stenografico, mercoledì 22 Agosto 1990;
 - Senato Della Repubblica, X Legislatura, 477a Seduta Pubblica, Resoconto Stenografico, seduta di mercoledì 16 Gennaio 1991;
 - Senato della Repubblica, X Legislatura, 478^a seduta Assemblea, Resoconto Stenografico, 17 Gennaio 1991;
 - Senato della Repubblica, X Legislatura, Resoconto Stenografico, 430^a seduta pubblica, , mercoledì 22 Agosto 1990;
 - Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Commissioni 3^a e 4^a riunite (3^a Affari Esteri, Emigrazione) (4^a Difesa), seduta congiunta con le Commissioni riunite III

- e IV della camera dei deputati (III Affari Esteri e Comunitari) (IV Difesa), 1° resoconto stenografico, *comunicazioni del governo sullo stato delle operazioni militari e diplomatiche nei Balcani*, seduta di mercoledì 31 marzo 1999;
- Senato della Repubblica, XIII Legislatura, resoconto sommario e stenografico 578a seduta pubblica, di martedì 23 marzo 1999;
 - Senato Della Repubblica, XIV Legislatura, 63^a Seduta Pubblica Pomeridiana, Resoconto Sommario e Stenografico, mercoledì 7 novembre 2001;
 - Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Commissioni 3^a e 4^a riunite (3^a Affari Esteri, Emigrazione) (4^a Difesa) seduta congiunta con le commissioni riunite III e IV della Camera dei Deputati (III Affari Esteri e Comunitari) (IV Difesa), Comunicazioni del Governo sull'impiego di un contingente militare italiano nell'ambito dell'intervento umanitario in Iraq, 9° resoconto stenografico, seduta di mercoledì 14 maggio 2003;
 - Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Resoconto stenografico, Commissioni Affari Esteri e Difesa Riunite, *comunicazioni del governo sull'impiego di un contingente militare italiano nell'ambito dell'intervento umanitario in Iraq*, seduta di mercoledì 14 maggio 2003;
 - Senato della Repubblica-Camera dei deputati, Servizio Studi e Uffici, Dossier, *Ripartizione delle risorse del fondo missioni internazionali*, Atti del Governo n. 104, 30 settembre 2019;
 - Servizi e Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Dossier, *Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2019*, Doc. XXV n. 2 e Doc. XXVI n. 2, 13 maggio 2019;
 - Servizio Studi e Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Dossier, *Ripartizione delle risorse del fondo missioni internazionali*, Atti del Governo n. 104, 30 settembre 2019;
 - Somma Renato, *La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma*, in www.federalismi.it, 06 aprile 2011;
 - Spera Luigi, *Afghanistan addio, i militari italiani si ritirano*, Wired.it, 10 febbraio 2014;
 - Stabile Andrea Aversano, Marrone Alessandro, *Ue: nuovi progetti Pesco, impegno attivo dell'Italia*, Affari Internazionali, 22 novembre 2018;
 - Stabile Giordano, *Il generale Graziano: "Italia modello per le missioni, se la Libia lo chiede siamo pronti"*, La Stampa, 21 febbraio 2017;

- Stabile Giordano, *Il generale Graziano: “Italia modello per le missioni, se la Libia lo chiede siamo pronti”*, La Stampa, 20 giugno 2019;
- Stato Maggiore dell’Esercito, III Reparto- Ufficio operazioni “*Operazione Ibis*”, *Regole d’ingaggio* (Allegato “F” all’ordine di Op.n.1), dicembre 1992;
- Stato Maggiore dell’Esercito, III Reparto- Ufficio Operazioni “*Operazione Ibis*”, *Rientro del contingente nazionale dalla Somalia, Ordine di operazione N°4*, febbraio 1994;
- Stato Maggiore dell’Esercito, III Reparto- Ufficio Operazioni “*Operazione Ibis*”. *Impiego del contingente dell’Esercito in Somalia, Ordine di operazione N°1*, dicembre 1992;
- Stato Maggiore dell’Esercito, III Reparto- Ufficio Operazioni “*Operazione Ibis*”. *Impiego del contingente dell’Esercito in Somalia, Ordine di operazione N°3*, settembre 1993;
- Stato Maggiore dell’Esercito, III Reparto- Ufficio Operazioni, “*Operazione Ibis*”. *Impiego del contingente dell’Esercito in Somalia, Ordine di operazione N°2*, giugno 1993;
- Stato Maggiore Della Difesa, Ufficio Generale del Capo di Stato Maggiore, Ufficio Pubblica Informazione, *Task Force Nibbio*, 13 ottobre 2003;
- Stato Maggiore della Difesa, Ufficio Generale del Capo di Stato Maggiore, Ufficio Pubblica Informazione, scheda notizie relativa alla *Partecipazione Italiana Alla Operazione Multinazionale “Antica Babilonia” Iraq*;
- *Statuto delle Nazioni Unite*, San Francisco, 26 giugno 1945;
- Tortorella Maurizio, *Afghanistan, il fallimento di una missione da 1000 miliardi*, Panorama, 20 febbraio 2019;
- *Trattato del Nord Atlantico*, Washington DC, 4 aprile 1949;
- *Trattato di pace fra l’Italia e le Potenze Alleate ed Associate*, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947;
- *Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea*;
- *Trattato sull’Unione Europea*, Maastricht, 1992-1993;
- *Troops Reported Dead in Somalia Combat*, The New York Times, 06 giugno 1993;
- V.Falzone, F.Palermo, F.Cosentino, *La Costituzione della Repubblica Italiana, illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Roma, Casa Editrice Colombo, 1955;

- Vercelli Claudio, *Soldati. Storia dell'esercito italiano*, Gius. Roma-Bari, Laterza & Figli Spa, 2019;
- www.aeronautica.difesa.it, missione, attività operative, operazioni concluse, *Iraq (1990)*;
- www.associazioniveteranitalcon.it, *La missione in Libano, Storia e motivazione dell'intervento*;
- www.camera.it, *Il contributo dell'Italia nella gestione delle crisi internazionali*, 06/02/2018;
- www.Carabinieri.it, *1992-1995 Somalia: quando solo il dialogo può essere costruttivo*, alla voce missioni all'estero, vol. II, 1936-2001;
- www.carabinieri.it, *1999-2000. A Timor Est per L'operazione "Stabilise"*;
- www.carabinieri.it, *Tributo di sangue in Somalia*, in *Storia*, Fascicolo 41;
- www.consilium.europa.eu, comunicato stampa, *Eunavfor Med operazione Sophia: mandato prorogato di un anno e aggiunti due nuovi compiti*, 20 giugno 2016;
- www.consilium.europa.eu, *Eu Navfor Somalia- operazione Atalanta: il Consiglio proroga l'operazione e decide in merito al nuovo comando e al nuovo comandante dell'operazione*;
- www.difesa.it, alla voce contributo nazionale, *Operazioni internazionali, Afghanistan RS*;
- www.difesa.it, alla voce Operazioni Militari, Documenti, *Unifil, Task Force "Italair"*;
- www.difesa.it, comunicato, *Stato Maggiore Difesa: militari italiani sono rimasti coinvolti nell'esplosione di un Ied in Iraq*, 10 novembre 2019;
- www.difesa.it, *Comunicazioni del Ministro della difesa, On.le Antonio Martino, in aula Camera, sulla partecipazione di forze nazionali all'operazione Enduring Freedom*, audizione del 7 novembre 2001;
- www.difesa.it, *Comunicazioni su "l'impiego di un contingente militare nell'ambito dell'intervento umanitario italiano in Iraq"* del Ministro della Difesa, Antonio Martino, alle Commissioni Esteri e Difesa del Senato e della Camera, Riunite in seduta congiunta. Roma, 14 Maggio 2003;
- www.difesa.it, *Eunavfor Med Operation Sophia*, in operazioni internazionali in corso;
- www.difesa.it, *Operazione Atalanta: la Marceglia è Flagship della missione*, 23

luglio 2019 Gibuti.

- www.difesa.it, Operazioni internazionali concluse, alla voce *Mare Arabico-Enduring Freedom*;
- www.difesa.it, operazioni internazionali, *Mozambico Onumuz "Albatros"*;
- www.difesa.it, operazioni internazionali, *Sudan Unmis "Nilo"*;
- www.difesa.it, operazioni militari, *Afghanistan Rs, Contributo nazionale*;
- www.difesa.it, operazioni militari;
- www.difesa.it, *Unione Europea, Corpo d'armata di reazione rapida dell'Ue, Cooperazione Ue e contributo dell'Italia*, in *La Difesa Europea*, , 02/06/2002;
- www.esercito.difesa.it alla voce missioni internazionali, *Somalia Unosom "Ibis"*;
- www.esercito.difesa.it, alla voce *Multinational Cimic Group*;
- www.esercito.difesa.it, *Somalia- Unosom "Ibis"*, in operazioni oltremare;
- www.europarl.europa.eu, *Politica di sicurezza e difesa comune*, in Note sintetiche sull'Unione europea-2019;
- www.huffingtonpost.it, *Missione Libia 2011, le operazioni "tenute nascoste agli italiani" rivelate dal generale Giuseppe Bernardis. 1900 raid e 456 bombardamenti*;
- www.leg16.camera.it, *Cooperazione Nato-Ue*, in Documenti, Temi dell'attività Parlamentare;
- www.leg16.camera.it, temi dell'attività Parlamentare, *Rivolgimenti nel Mediterraneo e "primavera arabe"*;
- www.legislature.camera.it, Ministero per la Costituente, Commissione per Studi attinenti alla Riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente, Problemi costituzionali-Organizzazione dello Stato*, Volume I, Roma, Stabilimento Tipografico Fausto Failli 1946;
- www.marina.difesa.it, Approfondimenti Operazione Sophia;
- www.nascitacostituzione.it;
- www.nascitacostituzione.it, *Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione, 1946*;
- www.nato.int, *Brussels Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11-12 July 2018*, 11 luglio 2018;
- www.nato.int, *Il Comitato Militare della Nato, Un impegno costante nelle operazioni, nello sviluppo delle capacità e nella cooperazione*, Public

Information Office, International Military Staff, Nato Hq, 1110 Brussels – Belgium;

- www.nato.int, *Resolute Support Mission: key Facts and Figures*, giugno 2019;
- www.peacelink.it, Testimonianza, "Il governo D'Alema nacque per rispettare gli impegni Nato" *Il ministro della Difesa, responsabile delle operazioni militari nella guerra del Kosovo, spiega le ragioni per cui nacque il governo D'Alema*, 28 agosto 2004;
- www.raiscuola.rai.it, *Articolo 11: il rifiuto della guerra. Costituente e Costituzione*, Rai Educational, Storia d'Italia multimediale, 1997;
- www.raiscuola.rai.it, *Il rifiuto della guerra. Costituente e Costituzione*;
- www.temi.camera.it, Studi Camera - Affari Esteri, *Vertice Nato di Bruxelles (11-12 luglio 2018)*, 17 luglio 2018;
- www.theaviationist.com, *Operazione Ghibli: gli Amx in guerra*, pubblicato sul numero 174 *Aeronautica & Difesa*, Aprile 2001;

Sintesi

Nello scenario geopolitico attuale, il sistema della Difesa italiano è soggetto a continue trasformazioni per garantire la sicurezza e soprattutto per offrire al Paese uno strumento adatto al perseguimento dei propri interessi nazionali. Considerando la posizione dell'Italia all'interno del Mediterraneo, risulta facile comprendere come tutti gli Stati che si affacciano lungo le coste del bacino possano influenzare direttamente il sistema socio-politico italiano. Inoltre, la globalizzazione ha reso più vicini Paesi geograficamente lontani, aumentando la possibilità d'influenzare gli interessi dell'Italia.

Molte nazioni, per difendere i loro interessi, utilizzano strumenti d'azione che non escludono il possibile impiego delle Forze Armate.

Negli ultimi trent'anni, l'Italia ha visto crescere considerevolmente la sua presenza militare nei maggiori teatri di crisi, sia considerando il numero di missioni sia le risorse impiegate. Infatti lo schierarsi al fianco delle più importanti potenze mondiali ha comportato l'impiego delle Forze Armate italiane non solo nel Mediterraneo ma anche in zone più distanti come in Africa, nel Medio Oriente e persino nel Pacifico.

Nel 2019 e nei primi giorni del 2020, i soldati italiani sono ritornati protagonisti delle prime pagine delle maggiori testate giornalistiche a causa degli attentati e del recente bombardamento iraniano sulla base irachena di Erbil.

Il clamore scaturito da questi recenti eventi ha riproposto il bisogno di analizzare i motivi di un così consistente impegno militare da parte dell'Italia e le caratteristiche peculiari che assume

La tesi, basandosi su un approccio interdisciplinare, si sofferma innanzitutto sull'ambito normativo e quindi su quello pratico e strategico.

Il primo capitolo, intitolato "Norme costituzionali e altre fonti", si concentra sull'aspetto normativo del modello italiano. Partendo dal Trattato di pace di Parigi (paragrafo 1.1) si ripercorrono tutti i passi che hanno portato all'adozione della recente legge quadro sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. E' infatti evidente come il Trattato abbia influenzato in maniera decisiva la stesura degli articoli costituzionali concernenti la tematica presa in esame.

A seguito delle pesanti condizioni imposte dal Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947, che sancì la sconfitta dell'Italia e pose importanti limitazioni militari ed

economiche, il Costituente italiano cercò di adeguare le disposizioni della nuova Costituzione in modo da favorire il reinserimento dell'Italia a livello internazionale.

Prova ne è proprio l'articolo 11 (paragrafo 1.2.1) il quale, oltre a bandire la guerra offensiva tramite il divieto di aggressione e di un suo uso nelle controversie sia politiche che giuridiche, permette le necessarie limitazioni della sovranità affinché si favorisca l'affermazione di un ordinamento basato su pace e giustizia.

Da ciò si ricava come le linee guida che delinearono la stesura dell'articolo 11 furono il rifiuto della guerra e la volontà di collaborare, ponendo limiti tangibili alla sovranità. Da una sua attenta lettura si può notare come i termini pace e guerra, nonostante siano antitetici, vengano richiamati entrambi. Nel primo comma infatti vi è un esplicito riferimento al principio pacifista tramite la locuzione "l'Italia ripudia la guerra" dove per guerra ripudiata s'intende quella di aggressione, come pure quella da utilizzare per il soddisfacimento di interessi nazionali in alternativa al ricorso a soluzioni negoziate.

Tale principio non deve essere peraltro inteso in maniera radicale, nonostante una prima lettura possa far pensare a una negazione totale della possibilità di ricorrere alla forza. La stessa Costituzione prevede nei successivi articoli 78 ed 87 le procedure ed i poteri relativi alla dichiarazione dello stato di guerra, sempre riconducibili ai casi previsti nell'articolo 11.

Viene quindi fatta un'analisi della scelta del termine "ripudia" (paragrafo 1.2.1) e del concetto di guerra, soffermandosi inoltre sulla mancata intenzione di includere l'Italia nell'ambito di una possibile neutralizzazione (paragrafo 1.2.2).

Per quanto riguarda il secondo comma (paragrafo 1.2.3) sono state analizzate semanticamente le locuzioni "limitazioni di sovranità" e "favorisce le organizzazioni internazionali", vedendo come la disposizione imponga dei vincoli che vanno a disciplinare gli accordi internazionali, introducendo un divieto generale di stipulare accordi che non perseguano il fine della pace e della giustizia.

Con il mutare delle nuove dinamiche internazionali, che hanno reso la disposizione meno adatta alle attuali esigenze strategico militari, si è passati da una rigida interpretazione dell'articolo 11, in cui il ripudio della guerra era il cardine della politica di sicurezza nazionale italiana, ad un'interpretazione adeguatrice che introduce deroghe importanti a questo principio, aprendo quindi l'Italia a nuovi scenari e dando vita ad una riconsiderazione dello stesso articolo 11 (paragrafo 1.2.4).

Segue poi la disposizione dell'articolo 78 sulla deliberazione parlamentare dello stato di guerra (paragrafo 1.3), la cui collocazione centrale tra l'articolo 11 e l'articolo

87, ne evidenzia l'importanza.

Infatti, oltre ad individuare nel Parlamento l'organo di formazione della volontà dello Stato, disciplina i rapporti tra il potere esecutivo e il potere legislativo, le competenze e le modalità procedurali attraverso cui provvedere alla tutela dello Stato e della comunità nazionale in caso di guerra. Da ciò si deduce l'intenzione, da parte dei Costituenti, di coinvolgere il più possibile tutti gli organi costituzionali e di adeguarsi alle disposizioni analoghe previste tra le maggiori costituzioni di quel periodo.

Sono, dunque, analizzati i rapporti che intercorrono tra il potere legislativo ed il potere esecutivo (paragrafo 1.3.1), la forma che deve assumere la delibera dello stato di guerra (paragrafo 1.3.2), ciò che comporta (paragrafo 1.3.3) ed infine il conferimento dei poteri necessari al Governo (paragrafo 1.3.4).

In ultimo, per quanto riguarda le disposizioni costituzionali, l'articolo 87 comma IX, chiude il sistema delineando la posizione del Presidente della Repubblica a riguardo. L'articolo in questione è scomposto in tre parti che riguardano rispettivamente: la dichiarazione dello stato di guerra (paragrafo 1.4.1), il comando delle Forze Armate attribuito al Presidente della Repubblica (paragrafo 1.4.2) ed infine la funzione del Consiglio Supremo di Difesa. In riferimento a quest'ultimo viene approfondita la Legge istitutiva n. 624 del 28 luglio 1950, che ha disciplinato il ruolo ed i compiti di questo organo, dato che la Costituzione si era limitata a specificare a chi ne spettasse la presidenza, lasciando indeterminate le sue attribuzioni.

Poiché lo schema delineato dalla Costituzione non permette di dare una risposta alle nuove esigenze dettate dai conflitti che sono scoppiati negli ultimi anni, si passa all'analisi delle norme che sono intervenute per colmare il vuoto normativo a livello Costituzionale.

Si esamina, dunque, il lavoro svolto dalla Commissione per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impegno delle forze armate, presieduta dal professor Livio Paladin (paragrafo 1.5.1), che ha permesso di chiarire la ripartizione delle attribuzioni tra gli organi costituzionali nel settore della difesa e della sicurezza.

La Legge 23 agosto 1988 n.400 (paragrafo 1.5.2) rappresenta un altro punto fondamentale per determinare il ruolo svolto dal Governo nell'impiego delle Forze Armate.

La successiva Legge 18 febbraio 1997, n. 25 (paragrafo 1.5.3) ha svolto un ruolo non meno importante all'interno del quadro normativo concernente difesa e sicurezza.

Infatti, il suo obiettivo principale è stato quello di rispondere alle lacune evidenziate dalla Commissione Paladin, razionalizzando il procedimento di decisione relativo alla tematica in esame e stabilendo un iter procedimentale da seguire che coinvolga tutti i maggiori centri decisionali dello Stato.

Dato che comunque la legge non è riuscita a risolvere alcuni dei problemi verificatisi in passato e nei casi concreti è stata applicata solo parzialmente, agli inizi del 2001 la Commissione Difesa della Camera dei Deputati ha approvato una risoluzione, la 7-01007 nota anche come Risoluzione Ruffino, che ha definito nel dettaglio l'iter procedurale da seguire nel momento in cui il Governo avesse voluto impiegare un contingente militare all'estero (paragrafo 1.5.4).

La conclusione di questo iter normativo si è avuta durante la XV e la XVI Legislatura con la legge 21 luglio 2016 n.145 (detta legge Garofani) che, facendo proprie molte previsioni dettate dalla precedente Risoluzione Ruffino, è andata a razionalizzare e riordinare la disciplina in materia di missioni internazionali. La legge in particolare è intervenuta sui profili interni riguardanti l'iter intrapreso per le decisioni sull'invio dei contingenti militari all'estero, definendo il procedimento da seguire per quanto riguarda le nuove missioni e per la prosecuzione di quelle già in corso.

Negli ultimi due paragrafi del primo capitolo (i paragrafi 1.5.6 e 1.5.7) l'attenzione si è concentrata sugli strumenti giuridici particolari come i "decreti cassetto", i bandi militari, il codice penale militare di guerra e le regole d'ingaggio.

Il secondo capitolo, intitolato "brevi cenni sullo strumento militare nel contesto internazionale", analizza velocemente il contesto internazionale in cui sono prese le decisioni che riguardano gli interventi militari ai quali l'Italia partecipa.

Nel suo primo paragrafo (paragrafo 2.1) si descrive il sistema delle Nazioni Unite e si ripercorrono i principali articoli riguardanti l'uso della forza. Ci si sofferma sull'articolo 2, paragrafo 4 dello Statuto delle Nazioni Unite, dal quale deriva il carattere assoluto del divieto dell'uso della forza in chiave offensiva e sulle sue applicazioni. Di conseguenza è posta l'attenzione al capitolo VII che prevede l'intervento del Consiglio di Sicurezza per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza a livello internazionale, rimasto a lungo inapplicato. D'importanza fondamentale sono risultati gli articoli 39, 40, 41, 48 e 51 che disciplinano il sistema di sicurezza collettiva di cui l'Italia fa parte.

Nel paragrafo successivo (paragrafo 2.2), una volta visti gli articoli del Trattato di Washington che si pongono a fondamento di un eventuale intervento armato, si passa

ad analizzare come la Nato si sia posta nello scenario internazionale e di come abbia risposto al mutamento degli equilibri geopolitici dopo il crollo del muro di Berlino e del dissolvimento dell'Urss. Ne è derivata l'esigenza di rivedere il funzionamento e le dinamiche interne dell'Alleanza Atlantica, che è passata da funzioni prettamente di difesa collettiva a quelle di un'organizzazione politico militare capace di condurre missioni diverse rispetto a quelle originariamente previste, si vedano ad esempio quelle degli anni '90 nei Balcani, nelle quali l'Italia ebbe un ruolo da protagonista al fianco delle maggiori potenze, fino ad arrivare ai giorni nostri.

Infine, nell'ultimo paragrafo del secondo capitolo (paragrafo 2.3) è affrontato il tema della partecipazione dell'Unione Europea al sistema di gestione delle crisi, partendo dalla sua nascita fino alle ultime missioni in cui è attualmente impegnata.

Nel terzo ed ultimo capitolo si descrivono le modalità con cui la Repubblica italiana ha concretamente usato la forza, seguendo cronologicamente le missioni più importanti che dal 1980 ha svolto all'estero. Iniziando dalla missione Libano 1 si arriva ai più recenti e lunghi interventi in Afghanistan ed in Iraq, introdotti da un breve excursus storico che è servito a contestualizzarli. Segue quindi l'analisi degli interventi con alcuni riferimenti anche ai momenti salienti dei dibattiti parlamentari che hanno accompagnato queste missioni.

Ad esempio, viene studiato il caso dell'operazione Alba, condotta in Albania nel 1997 (paragrafo 3.3), in cui l'Italia ha difeso un interesse proprio, quello di fermare l'esodo di massa verso il nostro Paese.

Analogamente si approfondisce la missione Golfo del 1987-1988 (paragrafo 3.4) il primo esercizio di potere marittimo da parte della Repubblica italiana.

Si pensi, inoltre, all'intervento in Somalia del 1992-1994 (paragrafo 3.6), con l'operazione Restore Hope e la successiva Unosom II, dalle quali derivò la trasformazione dello strumento militare non più finalizzato solo al perseguimento di obiettivi di difesa territoriale nazionale, ma rinnovato per affrontare le nuove esigenze volte alla ricerca della stabilità internazionale. Fu proprio in questo caso che si assistette all'evento drammatico che prese il nome di "battaglia del Checkpoint Pasta" e che riguardò direttamente il contingente italiano, in cui emersero le prime criticità sull'incompatibilità tra le regole d'ingaggio strutturate sul concetto di "missione di pace" e la concreta necessità dell'uso della forza.

Di rilevante importanza è risultata anche la partecipazione dell'Italia all'operazione Allied Force sui cieli del Kosovo nel 1999 (paragrafo 3.7.2). In questo caso, il contributo italiano fu di due tipi: uno diretto, tramite l'uso di velivoli dell'Aeronautica

e della Marina ed uno indiretto, tramite la messa a disposizione delle basi alla Nato secondo le disposizioni del Trattato del Nord Atlantico.

Per rispondere alle preoccupazioni e allentare le tensioni all'interno della maggioranza, si assistette ad una sorta di "minimizzazione" dell'intervento, tanto da arrivare addirittura a nascondere il ruolo dei velivoli italiani, rilegandoli a semplici impieghi di ricognizione aerea, un ruolo che comunque fu difficile da nascondere ai media, soprattutto nel momento in cui i vertici Nato, nelle varie conferenze stampa, elogiarono l'abilità e la precisione dei piloti italiani, rivelando il rapporto controverso che vi è tra media, politica ed uso dello strumento militare.

Questo atteggiamento ambiguo è stato mantenuto anche nelle successive missioni come quella in Afghanistan dal 2001(paragrafo 3.8) ed in Iraq dal 2003 (paragrafo 3.9), in cui l'impegno italiano è stato anche ben più consistente.

È emersa la necessità di una maggiore trasparenza della comunicazione con l'opinione pubblica italiana, perché spesso non sa perché, come e dove andiamo, in modo da esser pronta ad affrontare le eventuali perdite in termine di vite umane.

Attualmente, secondo il sito internet della Difesa, l'Italia è impegnata in 34 missioni internazionali in 25 Paesi diversi con un impiego pari a 5600 effettivi. Scendendo nello specifico, le operazioni che vedono il più alto numero di unità impiegate sono la Unifil-Mibil in Libano, la Prima Parthica in Iraq – Kuwait, la Resolute Support in Afghanistan, la Kfor in Kosovo ed infine la Libia e la Eutm Somalia.

Da un punto di vista economico, l'incremento delle missioni e della loro intensità ha ovviamente comportato l'aumento delle risorse loro assegnate. È stato infatti calcolato che negli ultimi quindici anni il bilancio sia stato di più di 17 miliardi di euro, con un dispiegamento totale di circa 110 mila uomini.

In conclusione dall'iter percorso durante i tre capitoli dell'elaborato si evince che il modello italiano può essere scomposto in tre macro aree corrispondenti all'ambito normativo, operativo e strategico.

Dal punto di vista normativo risulta che il modello ha subito forti trasformazioni che hanno colmato importanti lacune del nostro ordinamento.

Sul campo, il cosiddetto "Sistema Italia" non riscontra particolari problematiche dal punto di vista umanitario, che è particolarmente apprezzato e ricopre una parte rilevante delle attività dei nostri contingenti.

Osservando il modello applicato militarmente, si riscontra invece la forte influenza della cattiva interpretazione e traduzione dei termini peace-keeping e peace-enforcing,

che hanno notevoli ripercussioni sia nelle discussioni parlamentari, sia nel processo di formazione delle regole d'ingaggio, che a loro volta incidono sul modus operandi dei contingenti schierati.

Infine dall'ambito strategico si può dedurre la tendenza da parte della politica estera e di difesa italiana ad impiegare in modo a-strategico lo strumento militare, che viene spesso orientato al perseguimento di obiettivi immateriali e solo in casi saltuari funzionalmente al soddisfacimento di interessi nazionali concreti. Si pensi ad esempio ai casi in cui la Santa Sede (paragrafo 3.11) ha potuto usufruire dello strumento militare italiano in difesa dei propri interessi in Mozambico, in Timor Est o in Sudan, evidenziando un'attitudine ad affittare la nostra forza senza considerare tutte le conseguenze che potrebbero scaturire dall'uso inappropriato di uno strumento così delicato come quello militare.